PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2009-2012

BORRADOR 1

7 de octubre de 2008

PARA CONSULTA A ACTORES DE LA

COOPERACIÓN ESPAÑOLA AL DESARROLLO

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 7

Retos del Plan Director 8

La Presidencia europea y una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 11

2. LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO 13

3. APRENDER PARA MEJORAR: LECCIONES DEL CICLO ANTERIOR 17

3.1 Lecciones del ciclo 2005-2008 17

3.1.1 Incremento del volumen de la ayuda 17

3.1.2 Mejora de la calidad de la ayuda 19

3.1.3 Necesidad de la participación y el consenso entre actores de la Cooperación Española 21

3.1.4 Consideraciones finales 21

4. UNA POLÍTICA INTEGRAL E INCLUSIVA PARA EL DESARROLLO: ENFOQUES Y PRINCIPIOS 23

4.1 Las personas primero: el desarrollo humano como libertad 23

4.2 Garantizando y ejerciendo el derecho al desarrollo 24

4.3 ¿El desarrollo de quiénes? Ver las cosas desde la perspectiva de los excluidos 25

4.4 El desarrollo es un proceso complejo: La eficacia en el desarrollo 26

4.5 Asociándonos para el desarrollo 27

4.6 De una política de cooperación a Una Política para el Desarrollo 29

4.7 En resumen: un desarrollo inclusivo, del que somos co-responsables con nuestros socios31

5. BASES DE UNA ESTRATEGIA COMÚN 33

5.1 Valores, Visión y Misión compartidos de la Cooperación Española 33

5.1.1 Valores compartidos: las señas de identidad 33

5.1.2 Visión compartida del estado del desarrollo, de la cooperación y de la política de desarrollo para 2020 36

5.1.3 Misión compartida de la sociedad española en el desarrollo y específicamente de la Cooperación Española 37

5.2 Objetivo General y Específico del III Plan Director 37

5.3 Estrategia de la Política para el Desarrollo 38

5.4 Una 'asociación' para el Desarrollo entre todos los actores implicados 43

5.4.1 La pluralidad de actores como característica de la Cooperación Española. ... 43
5.4.2 Los actores de la Cooperación Española ... 43
5.4.3 El papel del sector privado en la agenda internacional de desarrollo ... 49

6. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ... 51

6.1 La asociación en el terreno: una ayuda eficaz y de calidad ... 51

6.1.1 Principios y concepción de la Cooperación Española: de la eficacia de la ayuda a la eficacia en el desarrollo ... 51
6.1.2 Principios de la agenda de eficacia e implicaciones para la cooperación española ... 51
6.1.3 El territorio como espacio de articulación de una cooperación eficaz: un Enfoque Territorial amplio y participativo ... 55

6.2 Multilateralismo activo y eficaz ... 56

6.2.1 Multilateralismo coherente con la política para desarrollo del Plan Director ... 56
6.2.2 Prioridades generales de la acción multilateral durante el Plan Director 2009-2012: ... 57

6.3 Coherencia de políticas para el desarrollo ... 60

6.4 Educación para el desarrollo ... 62

6.5 Investigación para el desarrollo y capital humano ... 64

6.6 Coordinación y complementariedad de actores ... 66

6.6.1 Mecanismos de coordinación y complementariedad ... 66
6.6.2 Mecanismos de coordinación sobre el terreno ... 67
6.6.3 Hacia una cooperación oficial descentralizada más estratégica ... 69

7. GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO: PARTICIPACIÓN, APRENDIZAJE Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO ... 71

7.1 Hacia una contribución de España a los resultados de desarrollo desde una visión de mutua responsabilidad en el desarrollo. Fundamentos ... 71

7.2 De una política de evaluación estratégica a un sistema integrado de gestión de conocimiento ... 74

7.2.1 Avanzar en un sistema integral de Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Española75
7.2.2 Adaptación al contexto internacional y a la nueva arquitectura de la ayuda ... 78
7.2.3 El Sistema de Gestión del conocimiento de la Cooperación Española ... 79

8. PRIORIDADES SECTORIALES Y HORIZONTALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO ... 81

8.1 Las políticas de desarrollo y la acción estratégica sectorial ... 81

8.1.1 De las estrategias sectoriales de la Cooperación Española al ejercicio de una política de desarrollo. Orientaciones en su aplicación para una ayuda eficaz ... 81
8.1.2 El rol de las estrategias y prioridades sectoriales en la agenda de eficacia de la ayuda. 82
8.1.3 Instrumentos específicos para la implementación de las políticas sectoriales de desarrollo82

8.1.4 Las prioridades horizontales: noción y principios para su consideración ... 83
8.1.5 Gestión para Resultados de Desarrollo y prioridades sectoriales y horizontales ... 84

8.2 Prioridades sectoriales de la Cooperación Española ... 85

8.2.1 Gobernabilidad democrática, prevención de conflictos y construcción de paz ... 85
8.2.2 Agricultura, Desarrollo rural y lucha contra el hambre ... 91
8.2.3 Servicios sociales básicos: Educación ... 97
8.2.4 Servicios sociales básicos: Salud ... 102
8.2.5 Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento ... 107
8.2.6 Crecimiento económico para el desarrollo humano ... 113
8.2.7 Medio ambiente, desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático ... 120
8.2.8 Cultura y desarrollo ... 124
8.2.9 Género en desarrollo ... 129
8.2.10 Migración y desarrollo ... 134

8.3 Pautas para incorporar las prioridades horizontales en la acción de la Cooperación Española ... 139

8.4 Las prioridades de la Cooperación Española respecto a grupos poblacionales ... 141

8.4.1 Infancia y juventud ... 141
8.4.2 Pueblos indígenas ... 145

9. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ... 151

9.1 La cooperación con Países de Renta Media ... 151

9.2 Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular ... 153

9.3 Situaciones de fragilidad y en situaciones posconflicto ... 153

10. ACCIÓN HUMANITARIA ... 155

11. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA ... 165

11.1 Gestión de la Deuda Externa ... 167

11.1.1 Principios rectores ... 167
11.1.2 Prevención del sobreendeudamiento y sostenibilidad de deuda ... 168
11.1.3 Inicativas HIPC y MRDI ... 169
11.1.4 Club de París y Enfoque Evián ... 169
11.1.5 Posicionamiento en el marco multilateral ... 170
11.1.6 Actuaciones bilaterales. La conversión de deuda ... 170
11.1.7 Coherencia y coordinación: transparencia y planificación de la cooperación española170

12. RECURSOS Y PREVISIONES PRESUPUESTARIAS ... 172

13. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR ... 173

13.1 Sistema de información, comunicación y gestión del conocimiento en base al seguimiento y evaluación en el IIIPD de la CE ... 173

13.2 Instrumentación del sistema: responsabilidad, metodología, indicadores, responsabilidad y rol de la red de seguimiento y evaluación 174

13.3 Calendario del sistema de seguimiento y evaluación: 176

13.4 Propuesta de un marco de sistema de gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación y niveles de análisis 177

SIGLAS

AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)
AGE (Administración General del Estado)
AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo)
CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)
CCAA (Comunidades Autónomas)
BM (Banco Mundial)
BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
CAN(Comunidad Andina de Naciones)
CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo)
CE (Cooperación Española)
CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales)
CEPES (Confederación Empresarial Española de la Economía Social)
CEURI (Comité Español Universitario de la Conferencia de Relaciones Internacionales)
CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas)
CRS (Credit Report Sistem)
CICI (Comisión Interministerial de Cooperación Internacional)
CICD (Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo
DEP (Documento de Estrategia País)
DES (Documento de Estrategia Sectorial)
DG (Dirección General)
DGPOLDE (Dirección General Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo)
EELL (Entidades Locales)
ECOSOC (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas)
ECOWAS (Economic Community of West African Status/ Comunidad Económica de los Estados de Africa Occidental)
ED (Educación para el Desarrollo)
ERSO (Experimental Reimbusable Seeding Operations)
FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo)**.**
FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)**.**
FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias)
FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola)**.**
FIIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas)
GED (Género en Desarrollo)
GIRH (Gestión integral de recursos hídricos)
GpRD (Gestión para Resultados de Desarrollo)
HLF (Foro de Alto Nivel)
HIPC (Países altamente endeudados)
IHP (Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza)
LCID (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo) OJO
MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación)

MOPAN (Multilateral Organisations Performance Acemen Network)
NEPAD (Nueva Alianza para el Desarrollo de Africa)
NNUU (Naciones Unidas)
OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
OEA (Organización de Estados Americanos)
ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio)
OIT (Organización Internacional del Trabajo)
OOII (Organismos Internacionales)
OMUDES (Organismos Multilaterales de Desarrollo)
ONG (Organización No Gubernamental)
ONGD (Organización No Gubernamental para el Desarrollo)
ONU (Organización de Naciones Unidas)
OTC (Oficina Técnica de Cooperación)
PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional)
PD (Plan Director de la Cooperación Española)
PMA (Países Menos Adelantados)
POA (Plan Operativo Anual)
PIB (Producto Interno Bruto)
PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
PVD (País en Vías de Desarrollo)
RNB (Renta Nacional Bruta)
RSC (Responsabilidad Social Corporativa)
SECI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional)
SWAP (Programa de Apoyo Sectorial)
TIC (Tecnología de la Información y Comunicación)
TSWAP (Programa de Apoyo Sectorial con enfoque Terrritorial amplio y participativo)
UA (Unión Africana)
UE (Unión Europea)
UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation / Agencia de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura)
UNICEF (United Nations Children's Fund / Fondo de Naciones Unidas para la Infancia)
UNIFEM (United Nations Development Fund for Women / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer)
WIDE (Women in Development Europe / Mujeres en el Desarrollo en Europa)

1. INTRODUCCIÓN

Se inicia un período en el que la Cooperación Española (CE) tendrá que contribuir con redoblados esfuerzos al reto de situar al mundo en la senda de conseguir (o acercarse al máximo a) los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015; al tiempo que se enfrentan retos globales como el cambio climático o la crisis global de alimentos, retos que constituyen en sí mismo un problema para el desarrollo, en la medida en que sus efectos adversos se hacen sentir de manera especial en los países más pobres.

La política de cooperación para el desarrollo española, basada en los principales consensos internacionales sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el Consenso de Monterrey, goza también de un amplio acuerdo interno en nuestro país y tiene vocación de medio y largo plazo. Carecería de sentido cambiar las prioridades cuando se cuenta con un modelo compartido y, en buena parte, reflejado en el Pacto de Estado contra la pobreza firmado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria junto a la Coordinadora de ONGD de España. Por ello, este Plan Director supone continuar y profundizar en las reformas ya iniciadas para consolidarlas de manera que la cooperación española entre definitivamente en su etapa de madurez.

El presente Plan Director ha sido elaborado durante el último año de vigencia del II Plan Director de la Cooperación Española, al finalizar el que puede considerarse primer ciclo realmente integrado de la Planificación y Evaluación de la CE. Un ciclo en el que se avanzó sustancialmente en mejorar la gestión de la ayuda al desarrollo y se acometió la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). También se mejoraron los mecanismos de coordinación en el seno de la Administración General del Estado, especialmente desarrollada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), y entre ésta y la cooperación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entes Locales (EELL).

El análisis crítico orientado al aprendizaje del ciclo que termina, es en un elemento imprescindible para dar continuidad y estabilidad al cambio, iniciado con la puesta en marcha del Plan Director 2005-2008 y cuyo impulso efectivo requiere sin duda de al menos un ciclo más de planificación en la Cooperación Española. Los resultados de esta reflexión conjunta entre los actores de la Cooperación Española que ya se inició en 2007 con el examen del Comité de Ayuda del Desarrollo (CAD / OCDE), se completó en 2008 con la primera evaluación de un ciclo de planificación de la Cooperación Española, siendo –junto a la incorporación efectiva de los actores que trabajan en el terreno- el punto de partida para la materialización de las apuestas y líneas estratégicas que conforman este III PD.

Sin lugar a dudas, de la evaluación han emergido luces y, también, sombras, que plantean las cuestiones, retos pendientes y lecciones aprendidas. Todo ello ha sido esencial para la puesta en marcha de este Plan Director. Pero no cabe duda de que, sobre todo en lo referente a sus pilares fundamentales, los contenidos y enfoques de los sectores de intervención, el nuevo Plan Director se ha basado en el profundo proceso de discusión temática que ya se inició en el Plan Director 2005-2008 y que se ha desarrollado estos años alrededor de la formulación de los documentos de planificación estratégica, tanto geográfica como sectorial.

Retos del Plan Director

El principal reto en este Plan Director, al igual que lo ha sido en el anterior, es continuar en la consolidación de la política de cooperación como una política de Estado. También lo será el dar un salto importante para dotar a la política de cooperación de un liderazgo imprescindible para avanzar hacia una política integral de desarrollo en toda la acción exterior del Estado, en coherencia, por lo tanto, con el conjunto de políticas, y en todos aquellos elementos que son necesarios para sostenerla. Esto supone elevar la lucha contra la pobreza al carácter de "Una" política pública de Desarrollo, que no se agote en la política de cooperación, y donde el liderazgo de la misma sea claro y explícito.

Construir una política pública de desarrollo es complejo, y requerirá amplios esfuerzos. Se destacan a continuación doce retos, cinco generales y siete específicos, tratados aquí de forma resumida, al ocuparse en detalle de ellos el texto principal del Plan Director.

Los cinco retos generales se resumen en las cinco "c": Calidad, Coordinación, Coherencia, Cantidad y Comunicación.

En primer lugar está la apuesta por la *calidad de la ayuda*, un reto que debe servir para aumentar su eficacia y lograr un impacto mayor en sus objetivos centrales: la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible. Esta apuesta nos hace avanzar de una política de cooperación a una política de desarrollo. Los compromisos adquiridos en el marco de la agenda internacional de eficacia consolidada con la Declaración de París en 2005, la revisión de sus avances en el Foro de Alto Nivel de Accra y su Agenda de Acción en 2008, el Código de conducta de la Unión Europea, de 2007 y la posición decidida en pro de la misma por parte de España, será una prioridad en este ciclo. Entre ellos, y de forma destacada para nuestra cooperación: 1) el refuerzo de los procesos de planificación y evaluación y, específicamente, la búsqueda de una mayor adecuación entre los procesos de planificación y los de ejecución; 2) redoblar el esfuerzo por la concentración geográfica y sectorial en nuestras actuaciones; 3) aumentar la previsibilidad de los desembolsos de AOD; y 4) potenciar los instrumentos de cooperación que fortalecen el protagonismo del país socio en su proceso de desarrollo, como la ayuda programática.

Eficacia y calidad para conseguir aumentar el desarrollo humano y sostenible y erradicar la pobreza. Es decir, resultados de desarrollo que necesariamente tienen lugar en cada uno de nuestros países socios, como efecto de una asociación apropiada entre el conjunto de la comunidad donante y el propio país socio, entre las sociedades civiles de ambos, entre el sector privado, sindicatos, universidades y ciudadanía. Resultados que tendrán que ser evaluados a escala de cada país en un esfuerzo único entre socio y donantes –basándose en los sistemas reforzados del primero- , y a los cuales la Cooperación Española espera contribuir.

En segundo lugar, y también muy relacionado con la eficacia y calidad de la ayuda, está el refuerzo de la *coordinación*, particularmente entre los agentes españoles de cooperación. Sería muy difícil explicar que existe la mayor voluntad de avance en la coordinación y actuaciones conjuntas entre los distintos países donantes y que no se avanza, con mayor intensidad aún, en la coordinación entre los distintos agentes de la cooperación española, especialmente en el seno de las administraciones públicas (Administración Central del Estado, CCAA y Entes locales), sin menoscabo de la autonomía que corresponde a cada agente. El examen de la cooperación española del Comité de Ayuda al Desarrollo de la

OCDE alertó precisamente en esta línea. La Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo será el principal instrumento para avanzar en esta necesaria y deseada coordinación.

En tercer lugar está mejorar la *coherencia* de las políticas públicas con el objetivo del desarrollo. El período de vigencia del II Plan Director fue testigo de importantes avances en este campo, particularmente en tres ámbitos: 1) en la coherencia interna del sistema de cooperación –ejemplificada en la reducción del peso de la ayuda reembolsable-; 2) en la política de deuda externa, incluyendo la aprobación de la Ley reguladora de la gestión de la deuda externa por el Parlamento a fines de 2006 y la condonación de la práctica totalidad de la deuda contraída con España por los países sobre-endeudados más pobres; y 3) en la aprobación de la Ley que regula las exportaciones de armas y las prohíbe en una serie de supuestos que claramente perjudican el desarrollo -cuando puedan emplearse en perturbar la paz, en exacerbar tensiones y conflictos, en la represión o violación de los DDHH…-. La coherencia de políticas debe favorecer una contribución positiva a los objetivos de desarrollo, contribuyendo a construir un entorno internacional favorable. La creación por Consejo de Ministros de la Comisión Delegada de Cooperación Internacional, presidida por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, servirá sin duda para avanzar en este objetivo.

En cuarto lugar está el crecimiento de la *cantidad* de Ayuda Oficial al Desarrollo. Éste Plan Director consolidará y hará viable el compromiso de alcanzar el 0,7 %. Pese a las dificultades que pueden surgir en el contexto de desaceleración económica en el inicio de su período de vigencia, pero precisamente por estas dificultades, y más que nunca, se necesitará de la colaboración de todos y todas, compromiso ya adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza suscrito por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. En 2012 la AOD española llegará al 0,7% de la RNB (Renta Nacional Bruta), cumpliéndose así con un compromiso asumido con la ciudadanía española y situándose España en el pelotón de cabeza de los países avanzados en solidaridad y responsabilidad internacional.

Por otro lado, si se pretende reforzar el compromiso con la lucha contra la pobreza y los ODM, el mayor esfuerzo político dado para conseguir un incremento de la AOD que la sitúe en el 0,7% de la RNB debe ir acompañado por una asignación de un 20% de la AOD bilateral a a la cobertura de las necesidades sociales básicas y del 20% a los países menos adelantados (PMA), como materialización de algunos de los consensos básicos alcanzados.

El esfuerzo para ello, como para el aumento de la AOD, es una responsabilidad compartida y será un logro de todas las administraciones públicas, parlamento, sectores sociales, partidos políticos, empresas, ONGD y sociedad civil, universidades, sindicatos y todos los actores involucrados. Porque este esfuerzo no será posible sin consenso para conseguir estas metas. Porque es igualmente importante que esta política continúe siendo una política de Estado basado en el diálogo y la deliberación

En quinto lugar es preciso reforzar la comunicación capaz de aumentar la *concienciación* de la ciudadanía y para ello es necesaria la Educación para el Desarrollo. Esta dimensión estratégica permitirá contar con una ciudadanía consciente de los problemas globales y del comportamiento responsable que corresponde ejercer a los países desarrollados, una ciudadanía que demande a sus gobiernos, del signo que sean, el compromiso por un mundo mejor. Este ámbito está muy relacionado con la mejora de la información y de la evaluación dentro del sistema de cooperación, pues difícilmente se podrá contar con el apoyo y la complicidad de la ciudadanía si no se rinden cuentas de forma cabal sobre los resultados conseguidos en la lucha contra la pobreza.

Además de los retos generales, el Plan Director hace hincapié en otros más específicos de los que se destacan aquí siete principales para este período, en algunos casos por su especial importancia y en otros por tratarse de asuntos nuevos o porque quiere subrayarse el especial esfuerzo que será necesario realizar para su avance en los próximos años; un esfuerzo mayor que en otros espacios también importantes, pero en los que los cambios y mejoras ya se han ido consolidando en los últimos tiempos.

1. La *apuesta multilateral*. La mayor interdependencia entre los países que supone la globalización y, por otra parte, los grandes retos de orden mundial, como la prevención de conflictos, la paz, la calidad medioambiental, la seguridad humana y el desarrollo, obligan a contar con organismos internacionales que se rijan por reglas claras y cuenten con recursos. No será posible construir un mundo más justo, más seguro y mejor sin un "buen gobierno" internacional que refuerce y se combine con la acción de los estados. El notable aumento de recursos ha ido acompañado de una mayor interlocución e implicación de la cooperación española en el quehacer estratégico de algunas de estas organizaciones. Se trata ahora de profundizar y perfeccionar esta política, teniendo en cuenta el mandato y eficacia mostrada por cada institución, y de gestionar de forma eficaz, transparente y con resultados estos recursos, buscando la mayor complementariedad posible entre la ayuda bilateral y la multilateral.

2. El *compromiso con los Países Menos Adelantados.* Aumentar y profundizar el compromiso con el desarrollo de África y y continuar así la apuesta clara del II Plan Director que permitiera situar al Continente Africano en el centro de la política de cooperación, superándose así una desatención histórica, seguirá siendo un objetivo central durante el período de vigencia de este III Plan Director. Ello se facilitará en lo inmediato con el despliegue de la cooperación española en algunos países de la región, como con la apertura de oficinas de cooperación en Níger y la República Democrática del Congo, la creación del centro de empoderamiento de mujeres en Mozambique y el de un centro de formación regional en Mali.

3. *Migración y desarrollo*. En los últimos años la cooperación española ha puesto en marcha políticas públicas migratorias que les permitan realizar una gestión adecuada de los flujos migratorios, tratando de maximizar sus efectos positivos (como la recepción de remesas) y minimizando los negativos (como la fuga de cerebros) y, siempre, respetando los derechos de las personas. Aquí, un reto que la cooperación española no puede desconocer es el de apoyar a los emigrantes que hayan retornado a sus países desde el nuestro, para ayudarles en su reintegración y sin que ello signifique, en ningún momento, vincular o condicionar nuestra AOD a los programas de repatriación.

4. *Igualdad de* género. Como continuación, también aquí, de la senda marcada por el II Plan, ejemplificada por los Encuentros de mujeres africanas y españolas que en 2008 contó su tercera edición, en el período de vigencia del III Plan Director se aumentarán los recursos destinados a apoyar la dignidad y empoderamiento de las mujeres y su papel en el desarrollo de los países que habitan.

5. *Incorporación del sector privado empresarial a la cooperación para el desarrollo.* Un importante asunto recogido en este Plan Director es la incorporación del sector privado empresarial a una asociación innovadora para el desarrollo, junto a la Administración Pública y a la sociedad civil. La apuesta creciente del sector privado por la responsabilidad social empresarial debe facilitar el entendimiento con los poderes públicos para el objetivo del desarrollo a través de fórmulas que se van abriendo camino, como, entre otras, las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo (APPD).

6. *I+D+i sobre y para el desarrollo*. En el período de vigencia del III Plan Director se elaborará, con el apoyo del sector científico y universitario de nuestro país y de los países socios, una Estrategia Sectorial de Cooperación Universitaria y Científica que integre los programas actuales y profundice en los mismos y que establezca orientaciones para un nuevo marco de relación entre la cooperación científica, la transferencia tecnológica y el desarrollo. En este ámbito, además habrá un lugar para avanzar en campos donde la empresa española se muestra muy activa tecnológicamente (energías alternativas, distribución y conservación de alimentos…) y que están estrechamente relacionados con el desarrollo. Por otro lado, se pondrán medios para apoyar e impulsar los estudios sobre la cooperación y el desarrollo.

7. Consolidar las *reformas institucionales*. Durante el II Plan Director se creó la DGPOLDE, para fortalecer el sistema de planificación y evaluación de la cooperación española y, por otra parte, se reformó la AECID, para que fuera capaz de atender a nuevos retos geográficos presupuestarios e institucional que nuestro sistema de cooperación demandaba, pero es un cambio que debe consolidarse. Por ello, durante el III Plan Director, se reforzarán algunas de las unidades en sede y la red exterior de la Agencia, dotando a las oficinas en el terreno de los suficientes medios y competencias y, por otra parte, se asegurará que la Agencia cuente con los mejores expertos en desarrollo y cooperación, que se sumen a los funcionarios y profesionales que ya tiene, reconociendo e incentivando su trabajo. Todo ello, con el objetivo último de reforzar la eficacia y calidad de sus actuaciones como Agencia de cooperación y desarrollo.

La Presidencia europea y una nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La Presidencia española de la Unión Europea en 2010 será una inmejorable ocasión para reafirmar el apoyo de la Europa comunitaria a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para profundizar en lo posible en la promoción de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, el Código de Conducta de la propia Unión Europea sobre la división del trabajo entre donantes y, por otra parte, en la coherencia de políticas con el objetivo del Desarrollo. También se trabajará para que la cooperación europea se consolide en América Latina.

En lo que respecta a la nueva Ley de Cooperación, si la Ley de 1998 actualmente en vigor, junto con la voluntad del Gobierno y el apoyo de la sociedad civil, permitió los avances experimentados por la cooperación española en los últimos años, nos encontramos ahora ante circunstancias nuevas, como un marco internacional diferente, con objetivos compartidos por toda la comunidad internacional (los ODM) y fórmulas de trabajo novedosas (principios de la Declaración de París); una AOD mucho mayor en su cuantía; la inclusión de nuevos agentes de cooperación; o, en fin, apuestas más claras por la cooperación multilateral y por determinados sectores. Todo ello aconseja revisar la antigua Ley y elaborar una nueva, que ha de gozar, como lo hizo la anterior, de la participación, el consenso y el apoyo de los distintos agentes y sectores políticos y sociales.

Este Plan Director sirve a estos propósitos. Tras su aprobación, quedará un camino igualmente importante por recorrer: adaptar los instrumentos, desarrollar planes de acción, adoptar las reformas legislativas necesarias –y en primer lugar la de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 (LCID)-, hitos sin los cuales no será posible avanzar en los objetivos marcados.

2. LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO

Han pasado ocho años desde el compromiso asumido por 189 países con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El 25 de septiembre de 2008 se celebró en Nueva York el Encuentro de Alto Nivel para la revisión de los ODM en el que se reafirmó la voluntad de todos los países de continuar realizando los esfuerzos necesarios para alcanzarlos. Como señalan los informes de Naciones Unidas, vamos en el rumbo adecuado pero a un ritmo claramente insuficiente. Al ritmo de progreso mantenido entre 2000 y 2008 no se alcanzarán muchas de las metas, y sobre todo, en muchos de los países. Si se quieren alcanzar los ODM, países donantes y países socios deben invertir más fondos y mostrar una mayor voluntad política.

Uno de los puntos clave para este propósito ha sido la movilización de los recursos necesarios para la consecución de esos compromisos. En la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey en 2002 se identificaron cuatro aspectos clave a tal fin:

1) Movilización de *recursos financieros nacionales e internacionales*, en un caso a través del apoyo al desarrollo de sistemas financieros sólidos e inclusivos y en el otro, mediante la atracción de inversión extranjera directa, la movilización de otras corrientes de capitales privados y el uso del comercio internacional como promotor del desarrollo.

2) Aumento de la *cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo*. El compromiso de España es incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo anualmente y alcanzar el 0,5% ODA/RNB en el 2008, y el 0,7% ODA/RNB en el 2012. En el marco de la Unión Europea el compromiso es alcanzar el 0,56% AOD/RNB en el 2010 y el 0,7% AOD/RNB en el 2015.

3) En el ámbito de la *deuda externa*, se apostó por hacer del alivio de la deuda externa un factor crítico para liberar recursos y orientarlos hacia la consecución de objetivos de desarrollo.

4) Tratamiento de *cuestiones sistémicas*, que se concreta en el impulso a una mayor coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo.

Hacia una mayor eficacia de la ayuda

Tras estas dos cumbres internacionales, los esfuerzos de la comunidad internacional se orientaron al logro de un consenso sobre los principios clave en la provisión de ayuda para ser realmente eficaces en desarrollo y generar impactos positivos y de largo plazo en la vida de las personas. Si bien el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma en 2003 supuso un primer paso en este sentido, la referencia fundamental para la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda está en la *Declaración de París*, firmada en 2005 por más de 90 países entre donantes y socios, además de organismos y fondos multilaterales e instituciones financieras. Esta declaración sentó los principios básicos cuya puesta en práctica habrá de conducir a una mayor eficacia de la ayuda: apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua rendición de cuentas.

En el marco de estos principios la comunidad internacional asumió compromisos concretos, entre ellos el de dar seguimiento a su desempeño, y quedó emplazada a hacer un alto en el camino para valorar el proceso y profundizar en los principios y compromisos políticos que lo sustentan en el III Foro de Alto

Nivel sobre Eficacia (HFL) de la Ayuda en el año 2008. La celebración de este foro en Accra (Ghana) culminó con la firma de la *Agenda de Acción de Accra*, que completa los principios de París con la inclusión de todos los actores de desarrollo y a través de compromisos concretos que son la hoja de ruta de las políticas de desarrollo para donantes y socios en los próximos años.

El presente Plan Director recoge los principios y compromisos de la Agenda de Acción de Accra y el reto de su aplicación a la Cooperación Española como uno de los ámbitos estratégicos de la Política de Desarrollo, en el epígrafe *La asociación en el terreno: una ayuda eficaz y de calidad.*

El marco multilateral de desarrollo

Los compromisos asumidos para una mayor eficacia de la ayuda han tenido implicaciones de gran calado para el conjunto de actores de la comunidad internacional de desarrollo. Para el sistema de la Cooperación Española, dos de estos actores tienen una especial relevancia: Naciones Unidas y la Unión Europea.

El Sistema de Desarrollo de Naciones Unidas (NNUU), conformado por un gran número de organismos dirigidos al desarrollo de los países menos favorecidos es el principal encargado de velar por el cumplimiento de los ODM. No obstante, el sistema de NNUU creado hace más de cinco décadas, ha evolucionado considerablemente aumentando el número de agencias y sus mandatos y funciones, sin seguir en todo momento un esquema racional y preconcebido, lo cual ha debilitado en gran medida su eficacia, eficiencia y capacidad de acción.

Por todo ello, en enero de 2007, bajo el liderazgo del Secretario General de NNUU se puso en marcha la principal iniciativa para reformar el sistema de desarrollo de la ONU, conocida como ¨*Una Sola ONU: Unidos en la Acción*¨. El objetivo último es el de aumentar la eficacia e impacto del sistema de NNUU en el logro de los ODM. Los dos elementos fundamentales de la reforma son la propuesta de crear por un lado, el concepto de "*Una Sola ONU*" (¨One UN¨) sobre el terreno –es decir, un coordinador, un programa, un presupuesto y, en su caso, una oficina-, y por otro lado la búsqueda de un esquema institucional más racional y más sólido en las áreas de la ayuda humanitaria y, sobre todo, género y medio ambiente

La reforma *Una Sola ONU* se inició en 2007 con la puesta en marcha de los Programas Una Sola ONU en ocho países pilotos, apoyados por la Cooperación Española. Una Resolución de la 62 Asamblea General de NNUU celebrada en Septiembre de 2008 ha respaldado las conclusiones del llamado Informe de los Co-presidentes sobre la Coherencia del Sistema de NNUU poniendo de manifiesto progresos claramente favorables en los Programas Una Sola ONU ya iniciados. La Resolución hace además un llamamiento para la profundización, expansión y aceleración de la reforma del sistema en base a dichos Programas. En este contexto, la Cooperación Española está comprometida con unas NNUU más eficaces en el cumplimiento de los ODM y apoya sin fisuras la iniciativa ¨*Una Sola ONU*¨.

Las Instituciones Financieras Multilaterales de desarrollo son un instrumento fundamental en la coordinación internacional y están consolidando un papel primordial en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como en la arquitectura internacional de la ayuda y la cooperación al desarrollo. La agenda de estas instituciones continuará centrada en los próximos años en los siguientes aspectos: (i) el incremento de la ayuda y la mejora de su calidad, incluyendo el alivio de deuda a través de la

iniciativa HIPC y MDRI; (ii) Fomento de las Infraestructuras, por la influencia positiva sobre la productividad, su impacto en la apertura y acceso a los mercados y para la reducción de la pobreza, y las posibilidades para establecer partenariados público-privados; (iii) Acceso a la energía y cobertura de las necesidades sociales básicas como agua, salud y educación (iv) Fomento de la Agricultura, para aprovechar el gran potencial de reducción de la pobreza de este sector; (v) Fomento del buen gobierno y lucha contra la corrupción y (v) Desarrollo del sector privado, reconociendo que este es esencial en logro del crecimiento sostenido necesario para reducir la pobreza.

En el ámbito europeo, uno de los hechos más significativos en el marco del desarrollo y de una mayor eficacia de la ayuda fue la firma del *Consenso Europeo de Desarrollo* en diciembre de 2005. Este consenso coloca la erradicación de la pobreza como objetivo fundamental de la política de desarrollo de la Unión Europea (UE) y define por primera vez los principios comunes en base a los que la Comisión y los estados miembro aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad. Este consenso manifiesta el firme compromiso de la UE con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, con los principios de Eficacia de la Ayuda, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con el incremento del volumen de AOD necesario para la consecución de los objetivos.

El Consenso Europeo de Desarrollo, dentro del ámbito de eficacia de la ayuda, comprometía a la Comisión Europea y los estados miembro a avanzar en complementariedad y división del trabajo. Fruto de este compromiso se asume en 2007 el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, que orienta las decisiones en materia de división del trabajo hacia la consecución de unos objetivos específicos de concentración, armonización y reparto de tareas entre la Comisión Europea y los estados miembro.

Por último, la UE mantiene los compromisos del Consenso Europeo de Desarrollo con el incremento en el volumen de AOD, alcanzar el 07% del la RNB de los estados miembros en 2015 con una meta intermedia del 0,56% en 2010, y con una mayor previsibilidad de su ayuda, para lo que avanza en la identificación de nuevos instrumentos que permitan mejoras en este sentido (Contratos ODM o "*MDG Contract*")

El 13 de diciembre de 2007 los máximos mandatarios de la UE firmaron el Tratado de Lisboa[1]. El nuevo texto afirma explícitamente que la reducción y la erradicación de la pobreza son el objetivo principal de la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. De esta manera, la Unión deberá tenerlo en cuenta al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. Esto requiere que la política de cooperación para el desarrollo posea entidad propia y no constituya un mero complemento de la Política Exterior y de Seguridad Común. Además, establece por primera vez una base jurídica independiente para la ayuda humanitaria, haciendo hincapié en su especificidad y en la aplicación de los principios del Derecho humanitario internacional, como la imparcialidad y la no discriminación.

[1] En el momento de redactar este plan, aún pendiente de ser ratificado por el conjunto de Estados Miembros.

Una nueva arquitectura de la ayuda

A pesar de los avances en el incremento de la AOD desde 2000, y en la agenda de eficacia de la ayuda, no se ha puesto tanta atención a la adecuación y evolución de la propia arquitectura del sistema de la ayuda. El propio proceso de reforma de las NNUU o el creciente rol dado al Consejo Económico y Social de NNUU (ECOSOC) como foro multilateral de discusión sobre la cooperación al desarrollo (cuyo primer segmento de Alto Nivel tuvo lugar en septiembre de 2008), aportan nuevas oportunidades y espacios para plantear –en equilibrio con los países en desarrollo- la futura reforma de la arquitectura de la ayuda.

La evidente evolución de ésta en los últimos años proporciona un nuevo escenario que puede cambiar el panorama de la cooperación al desarrollo: la de-fragmentación del sistema multilateral de la ayuda –con más de 150 Organismos Multilaterales de Desarrollo-; la aparición de nuevos donantes –China, India, Corea del Sur, Turquía, México, Chile...- , con roles importantes en diferentes zonas del mundo, países que no forman parte de la OCDE –y por lo tanto tampoco del CAD-; la creciente cooperación entre países del sur, con un rol importante de países que simultáneamente son donantes y receptores de AOD; la proliferación de fondos globales verticales dirigidos a objetivos concretos –habitualmente alrededor de los ODM- que canalizan un alto y creciente volumen de AOD –y de aportaciones privadas-, en no pocos casos con fricciones con los principios de alineamiento y apropiación; la aparición de nuevos actores globales, como las grandes fundaciones filantrópicas que en ocasiones canalizan más recursos que algunos países del CAD; la participación del sector privado como actor del desarrollo; o la creciente integración de la sociedad civil global en la agenda de coordinación y eficacia de la ayuda.

La situación en 2008 de la arquitectura de la ayuda podría caracterizarse como la de un progreso lento en la aplicación de la Declaración de París, manteniéndose una ayuda basada en proyectos, proliferación de fondos verticales, el mantenimiento de la esencia de la arquitectura de la ayuda y la centralización en el CAD de la discusión de la agenda de la ayuda. Algunos donantes, como se puso de manifiesto en el III HLF de Accra, tienden a ralentizar más la aplicación de la agenda de París, mientras otros defienden avanzar más rápidamente en la aplicación de la Declaración de París, incorporando la división del trabajo a escala de país e internacionalmente, avanzar en la rendición de cuentas mutua entre donantes y socios y en evaluaciones independientes, y abriendo el CAD a la participación de países no-OCDE. Esta ha sido en 2008 la posición de España, en consonancia con la Unión Europea, en las discusiones en el CAD sobre eficacia de la ayuda que llevaron al III HLF de Accra.

La visión de largo plazo de la Cooperación Española respecto a la arquitectura de la ayuda apuesta porque **la agenda de eficacia de la ayuda desemboque en un equilibrio en las relaciones de poder entre donantes y socios que implique que los actuales principios de eficacia de la ayuda estén intrínsecamente integrados en su arquitectura**. Serían elementos centrales profundizar el multilateralismo en los foros de discusión de la problemática de la cooperación para el desarrollo –con el ECOSOC como posible centro de gravedad-; la rendición mutua de cuentas a escala global con participación de informes independientes para valorar el desempeño como cooperantes; y la participación de la sociedad civil, a escala local, estatal y global, como actor clave en la transparencia y rendición de cuentas.

3. APRENDER PARA MEJORAR: LECCIONES DEL CICLO ANTERIOR

3.1 Lecciones del ciclo 2005-2008

El periodo 2005-2008[2], que delimita la vigencia del II Plan Director, estuvo caracterizado por importantes cambios en nuestra política de cooperación, originados como resultado del compromiso adquirido al comienzo de la anterior legislatura para, en el marco de la agenda internacional de desarrollo, incrementar la cantidad y la calidad de la AOD española. La profundidad de las reformas y la constante exigencia que suponen para el conjunto de actores de la Cooperación Española (CE) marcan el paso al III Plan Director 2009-2012.

Al Plan Director le corresponde consolidar un proceso de cambio; ello obliga a que se otorgue una gran importancia a la incorporación de las lecciones aprendidas durante el proceso de revisión a que ha sido sometida la CE a lo largo de todo el ciclo anterior.

Como es lógico, la evaluación no sólo ha revelado buenas prácticas que se deben mantener o retomar con leves mejoras para adaptarlas al nuevo ciclo; también se han detectado tendencias que necesitan de una revisión profunda y compromisos ineludibles que aún no se han iniciado y deben ser abordados con urgencia si quieren alcanzarse las metas establecidas.

3.1.1 Incremento del volumen de la ayuda

El ciclo 2009-2012 será el del cumplimiento del compromiso por parte de España para alcanzar el 0,7% de su Renta Nacional Bruto (RNB). Esto va a exigir un incremento del volumen de recursos, que debe gestionar el sistema, aún mayor que el que se ha experimentado en los últimos años y aprender de lo acontecido durante el ciclo anterior en torno a dicho incremento.

El incremento que se ha dado en los últimos años ha constituido uno de los grandes logros de la CE. Pero, a la vez, ha traído asociadas algunas dificultades para la gestión de un volumen de recursos tan elevado cumpliendo unos parámetros de calidad cada vez más exigentes, marcados por la agenda de París. Todas las fuentes consultadas señalan que es necesario acompañar cantidad con calidad. Y en esa dirección debe estar encaminada la culminación de las reformas iniciadas para mejorar la gestión de los recursos y la calidad de la ayuda.

El aumento del volumen de ayuda incide sobre dos elementos que han concentrado la atención de muchos analistas durante el pasado ciclo: los canales e instrumentos a través de los que se han distribuido los fondos, y la verificación del cumplimiento de los grandes compromisos de asignación geográfica y sectorial.

Con una reforma institucional para garantizar una mejor gestión bilateral de los nuevos recursos aún en proceso, la parte más importante del incremento de la ayuda ha sido conducida a través del canal

[2] Los avances, lecciones aprendidas y retos derivados del II Plan Director de la Cooperación Española (CE) se han extraído de las diferentes fuentes consultadas en el marco de la Evaluación Interna del II PD.

multilateral, concentrado en Organismos Multilaterales de desarrollo no financieros y temáticamente en necesidades sociales básicas vinculadas con los ODM.

Del mismo modo han aumentado muy significativamente las aportaciones y compromisos asumidos por España en las Instituciones Financieras Multilaterales (IFM) de desarrollo, y en particular en las reposiciones de sus ventanillas blandas (Asociación Internacional de Fomento, Fondo Africano de Desarrollo y Fondo Asiático de Desarrollo) y en el Banco Interamericano de Desarrollo. El aumento de las aportaciones a estas instituciones se ha hecho de acuerdo con las orientaciones del Plan Director, y atendiendo a las prioridades de la estrategia de España con las mismas

Siempre que se desarrolle en un marco de pertinencia y coherencia estratégica con el conjunto de la CE, esta política tiene notables ventajas en términos de cumplimiento de los principios para la eficacia de la ayuda. Sin embargo, el elevado número de fondos multilaterales a los que se ha recurrido, unido a los retrasos en la publicación de una estrategia en la que se establezcan los criterios para su selección y las bases de la postura que debe adoptar la CE en los órganos de gestión de los fondos a los que contribuye, ha debilitado la dimensión estratégica de la alternativa multilateral. Por tanto, y mientras se implementa de forma efectiva la estrategia, su seguimiento y evaluación, y se reconduce la asignación multilateral de la CE, las evidencias de la evaluación indican que la utilización de esta modalidad de asignación deberá manejarse prudentemente y, sobre todo, realizando un ejercicio paralelo de aprendizaje, información y transparencia que asegure una asignación selectiva y estratégica.

La alternativa bilateral ha estado marcada por una reforma de los instrumentos disponibles para mejorar tanto su desempeño individual como la coherencia entre los mismos, con el objeto de garantizar la máxima eficacia para su contribución al logro de los objetivos de la CE. Aunque hay que continuar incentivando la coordinación, la complementariedad y la dotación de capacidades asociadas, la revisión de las operaciones de deuda y su marco legal, el nuevo enfoque conferido a la Acción Humanitaria, la mejora del marco de relación con las ONGD, o la progresiva implantación de nuevos instrumentos, son ejemplos que reflejan los avances logrados en éste ámbito y que han facilitado una mayor canalización de fondos manteniendo ciertas exigencias de calidad para su gestión.

Sin embargo, los logros alcanzados en materia de coherencia de instrumentos tendrán una repercusión aún mayor sobre los objetivos de desarrollo si, con el nuevo III PD, se concretan pasos definitivos en materia de coherencia de políticas. Es decir, si mejora la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas de Estado con incidencia en los países socios. Las reformas iniciadas en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la creciente capacidad de interlocución frente a otros Ministerios que ha adquirido la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), el proceso para la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y la creación de una Comisión Delegada del Gobierno con representantes de alto nivel político, son señales de que el compromiso se mantiene firme. Pero el reto es uno de los más exigentes que ha enfrentado -y aún debe enfrentar- la CE, por lo que requiere de un mayor esfuerzo para profundizar en el análisis técnico de las implicaciones que tienen otras políticas sobre los objetivos de desarrollo. En paralelo, hay que continuar fortaleciendo la apuesta estratégica que se hizo en el II PD por la Educación para el Desarrollo de la sociedad española, pilar fundamental que confiere legitimidad a nuestra política de cooperación, recordando que en su momento se movilizó por el 0,7% y que ha evolucionado hacia demandas de calidad de la ayuda.

En cuanto a las grandes tendencias sectoriales y geográficas de asignación de la ayuda, salvando los compromisos e indicadores del II PD no cumplidos, durante el ciclo anterior se ha observado una evolución continuada, aunque lenta, para cumplir con los grandes compromisos establecidos, relacionados, básicamente, con una mayor orientación de la ayuda hacia la satisfacción de necesidades sociales básicas y la concentración progresiva de los recursos en los PMA.

En el ámbito sectorial, a la par que la AECID está comenzando a integrar en su estructura departamentos sectoriales, la experiencia recomienda seguir contando con la contribución que hacen las ONGD y la cooperación descentralizada debido a su larga tradición de trabajo y cercanía a las instituciones responsables de prestar estos servicios básicos en los países socios.

Tanto las entrevistas y encuestas como las fuentes secundarias señalan que es esencial aprovechar al máximo la contribución de todos los actores de la CE, una de sus fuentes de riqueza más características frente al resto de agencias donantes. Uno de los grandes retos futuros será la complementariedad sobre el terreno de las intervenciones de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Por tanto, este elevado índice de participación exige un compromiso creciente a nivel político y estratégico, que deberá verse acompañado por un esfuerzo constante de comunicación sobre el terreno, coordinación de actores y complementariedad de sus actuaciones con el respaldo prestado desde sus respectivas sedes. Por lo tanto, durante este ciclo se deberá continuar con el proceso de descentralización iniciado con la reforma de la AECID, se tendrá que revisar la coherencia global de los planes estratégicos de cooperación de todos los actores (CCAA, EELL y otros) y de los Documentos de Estratégicos Geográficos y Sectoriales con el PD. En este contexto, se tendrá que dinamizar aún más el funcionamiento de la Comisión Interterritorial para promover acuerdos que faciliten la complementariedad de las actuaciones. El rol de las OTC será clave en el terreno.

3.1.2 Mejora de la calidad de la ayuda

La apuesta por reforzar la calidad de la ayuda, entendida ésta como su eficacia para la contribución a los objetivos de la política de desarrollo, ha marcado la agenda de reformas institucionales y de los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación, emprendida con el II PD, y que deberá consolidarse a lo largo del ciclo que ahora se abre. El proceso ha situado definitivamente a la CE en la agenda internacional de calidad de la ayuda, por lo que los contenidos de la misma, basados en los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, constituyen una referencia continua que debe seguir siendo integrada en nuestra política de cooperación a lo largo del nuevo ciclo.

Todas las fuentes de la evaluación coinciden en que la reforma de la AECID representa el principal apoyo institucional para la gestión de la calidad de la ayuda en los próximos ejercicios. Dado que el diseño de dicha reforma se ha realizado en paralelo al proceso de reflexión sobre la calidad de la ayuda española llevado a cabo durante los últimos años, es de esperar que, con su puesta en marcha, se responda de forma efectiva a las exigencias derivadas de estos planteamientos. Sin embargo, las experiencias puestas en práctica hasta la fecha indican que se requerirá de un periodo de adaptación que, para ser acometido con éxito, deberá verse acompañado de un importante proceso de análisis, formación y generación de capacidades, no sólo dirigido a la AECID, sino también al resto de actores de la CE.

Otro de los aspectos que, aunque no ha llegado a concretarse de forma efectiva en el terreno ha tenido cierta voluntad estratégica, ha sido la concentración geográfica y sectorial de las actuaciones. La materialización de los principios de concentración y priorización cobran especial relevancia en el caso español, cuyo sistema de ayuda presenta una gran dispersión, tanto de actores como de ámbitos de actuación.

La elaboración de los documentos de estrategia geográfica y sectorial ha consolidado un marco de planificación y una propuesta de concentración basada en la definición del papel de la CE a partir de la selección de sectores prioritarios en función de las necesidades de cada país socio, y a través de un proceso de diálogo y consenso con los Gobiernos locales y el conjunto de actores españoles sobre el terreno.

El modelo propuesto es correcto, puesto que permite la observación de los principios de calidad de la ayuda y ha generado procesos de coordinación de actores sobre el terreno. Sin embargo, en la práctica, las estrategias no han llegado a un nivel de priorización y concreción suficiente como para garantizar la concentración efectiva de las actuaciones, profundizar en marcos de ayuda previsibles y generar acuerdos de coordinación sobre el terreno entre actores, y entre la administración central y demás actores de la cooperación española. Pero las lecciones aprendidas durante el proceso de planificación geográfica, apuntan a que es posible solventar estas deficiencias si se logran concretar más los diagnósticos para definir una posición más clara de la CE basada en las prioridades de cada país, se mantienen los espacios de diálogo entre actores durante el seguimiento de estas estrategias y se realiza un esfuerzo para proponer los instrumentos más adecuados para el desarrollo de cada estrategia. Todo ello, partiendo de la base de que, tal y como se ha propuesto en la reforma de la AECID, las OTC se ven reforzadas con las competencias y capacidades necesarias para liderar el proceso de descentralización y acometer estas medidas, y se persigue la máxima coherencia y comunicación entre los niveles político-estratégico (SECI / DGPOLDE), estratégico (AECID Sede) y operativo (OTC).

Junto a estas reformas, centradas en la planificación, con el II PD se ha fortalecido la función de evaluación que, integrada junto con la planificación y el seguimiento en un ciclo de aprendizaje continuo basado en la experiencia, es un instrumento clave al servicio de la calidad de la ayuda. Con la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), el diseño de algunas herramientas prácticas y una orientación más estratégica de las evaluaciones, se han dado algunos pasos para difundir la cultura de evaluación entre todos los actores e integrarla de forma efectiva en el sistema español.

No obstante, aún constituye un reto para el próximo periodo consolidar un ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación. Las evidencias de la aplicación sistemática en la planificación de resultados obtenidos del seguimiento y la evaluación han sido, hasta la fecha, débiles y escasas, quedando estos procesos muy por detrás en relación a los avances en el modelo de planificación.

La culminación de un modelo que integre y concrete este planteamiento requiere de un liderazgo estratégico claro y fuerte que ponga en marcha un sistema de incentivos para el aprendizaje y la gestión "por y para" resultados de desarrollo. En paralelo, deberán realizarse estudios para diseñar las bases técnicas del modelo, invertir en sistemas que faciliten la sistematización de la información del seguimiento y la evaluación, definir procesos que permitan una efectiva gestión del conocimiento y su co-

rrespondiente transformación en mejoras introducidas a través de la planificación y la gestión, y dotar a todos los actores de las capacidades correspondientes para su aplicación.

3.1.3 Necesidad de la participación y el consenso entre actores de la Cooperación Española

Hay que tener muy presente que el esfuerzo realizado durante el proceso de reformas emprendido en el último ciclo ha sido exigente para todos los actores de la CE. Y lo será aún más en los próximos años si se pretende alcanzar el 0,7% sin ceder en el compromiso con la calidad de la ayuda, en el cumplimiento de los objetivos de erradicación de la pobreza y en la promoción del desarrollo humano sostenible.

El proceso de reformas emprendido con el II PD ha orientado a la CE en la dirección correcta, pero su culminación y la transformación efectiva de estos cambios en mejoras reales sobre la población de los países socios plantea aún enormes retos para todos los actores que serán acometidos en el presente Plan Director de forma ordenada, coherente y con un enfoque estratégico.

La recuperación de la participación y el consenso de todos los actores ha demostrado ser un factor fundamental de la mayoría de los logros alcanzados hasta la fecha y lo será también en un futuro. Pero la naturaleza dinámica del sistema y la enorme diversidad de actores que conforman el sistema español de ayuda hacen que el buen funcionamiento de los órganos consultivos y la participación de la ciudadanía en la política de cooperación sigan siendo piezas clave para mantener el nivel de consenso y compromiso logrado. Solo así será posible evitar la fatiga de la reforma y seguir adelante con el proceso.

3.1.4 Consideraciones finales

La concentración y priorización deben ser los principios clave que posibiliten a las OTC, desde el terreno, la coordinación y complementariedad de la multiplicidad de actores de la CE, con vistas a la correcta apropiación, alineamiento y armonización. Esta descentralización hacia el terreno debe reforzar también la coherencia entre los niveles político, estratégico y operativo en la CE, por un lado, y la integración efectiva del ciclo de planificación, seguimiento y evaluación, por otro. Para ello, se habrá de finalizar el proceso de reforma del marco institucional que dote de un liderazgo y de las capacidades adecuadas para conseguir un sistema de gestión para resultados de desarrollo y la gestión del conocimiento necesarios para aumentar la calidad de la ayuda.

Dos retos importantes se encuentran dentro de nuestras fronteras: conseguir la coherencia de políticas de Estado y la legitimidad de la política de desarrollo y cooperación en base a una ciudadanía concienciada y exigente con la calidad de la ayuda.

4. UNA POLÍTICA INTEGRAL E INCLUSIVA PARA EL DESARROLLO: ENFOQUES Y PRINCIPIOS

Nosotros, los pobres, somos invisibles para los demás, así como los ciegos no pueden ver, los demás no nos ven. —Pakistán, 1993
("La voz de los pobres". Banco Mundial, 2000)

4.1 Las personas primero: el desarrollo humano como libertad

En esencia, ¿Qué pretende este Plan Director? Contribuir a que los seres humanos puedan elegir libremente y ser protagonistas de su propio proceso de desarrollo.

El desarrollo humano parte de este planteamiento: del reconocimiento del ser humano como protagonista del desarrollo; un *ser humano* "persona", mujer, hombre, niño o niña, "con nombres y apellidos", que vive en un lugar determinado, que tiene necesidades, aspiraciones, visiones, problemas y potencialidades; que establece y mantiene relaciones sociales y con su entorno; que posee una cultura propia, y que está inserto y forma parte de un entorno sociohistórico y cultural.

La esencia del desarrollo humano es la ampliación de las posibilidades entre las que el ser humano puede elegir en su "ser" y "hacer". La disponibilidad de recursos, el acceso a servicios, etc. no son en sí mismos *el* desarrollo; son condiciones necesarias e indispensables para poder elegir con libertad. Si estas condiciones no se dan, no se puede elegir en libertad.

El éxito en el desarrollo reside en aumentar las posibilidades de opción de las personas, en que las personas puedan elegir libremente *lo que desean* ser y hacer, entre un mayor número de alternativas valiosas para cada quien, y lo primero es posibilitar las capacidades humanas que permitan y favorezcan la elección en libertad. El enfoque de las capacidades humanas, introducido por el Premio Nobel Amartya Sen, es el que más ha desarrollado esta noción de desarrollo humano.

Ya el anterior Plan Director planteó los objetivos del desarrollo en estos términos, y estableció sus prioridades sectoriales y horizontales alrededor de los ámbitos sobre los que es necesario actuar para incrementar las capacidades humanas. Este III Plan Director reafirma esta noción del desarrollo como el pilar de la política, para la cual la carencia de oportunidades o de libertades para elegir (políticas, culturales, económicas, de salud, de educación, de vivir en un entorno sano,...) está en la base de la pobreza.

Luchar contra la pobreza demanda atender una multiplicidad de formas de privación en términos de renta, acceso a servicios básicos, participación política, educación, ejercicio de derechos, seguridad y un trabajo decente. Dada la interrelación entre esta multiplicidad de dimensiones, las carencias en términos de renta y en el acceso a ciertos activos afectan al resto de privaciones que enfrenta la población más desfavorecida. Para incidir en esta 'pobreza de ingreso', **el crecimiento económico inclusivo es fundamental**, en la medida en que esté apoyado en una mayor participación de la fuerza productiva de una sociedad en la generación de empleo y renta.

4.2 Garantizando y ejerciendo el derecho al desarrollo

Complementarios al enfoque de desarrollo humano, están el enfoque basado en los derechos y el de género en desarrollo. El ser humano es sujeto de derechos y uno de ellos es el derecho al desarrollo, teniendo en cuenta el análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres. Los derechos son interdependientes, por lo que el tratamiento del derecho al desarrollo está relacionado con los derechos sociales, políticos, económicos y culturales. **La lucha contra la pobreza es, así, una lucha por el pleno ejercicio de derechos que creen las posibilidades para elegir libremente, más allá de la cobertura de necesidades básicas, condición necesaria para lo primero.** El desarrollo es desde esta óptica un derecho, no un regalo o una donación.

El enfoque de derechos ha evolucionado en los últimos años y está en la base de los documentos de política de numerosas agencias donantes. El PD 2005-2008 de la Cooperación Española realizó una apuesta decidida por adoptar un enfoque de derechos, apuesta que este PD mantiene y profundiza.

Una interpretación tradicional del enfoque de derechos pone el énfasis en la observancia y cumplimiento de los marcos legales internacionales de derechos humanos (recogidos en el marco, fundamentalmente, de convenios y conferencias de las Naciones Unidas). La visión española del enfoque de derechos parte de esta primera visión y toma en consideración **una consideración de derechos más inclusiva y amplia, que se ha construido a través de debates y contribuciones de la ciudadanía de los países socios y donantes**: Una ciudadanía que ha luchado por el ejercicio de sus derechos y ha estado constituida por movimientos sociales autónomos, incluyendo colectivos de mujeres, de trabajadores, de campesinos sin tierra, de pueblos indígenas… Complementariamente se suma a esta visión el enfoque de género en desarrollo, que obliga a reorientar y mejorar la perspectiva de desarrollo al considerar el análisis de género y la diversidad entre hombres y mujeres en sus distintas realidades.

La adopción de éste enfoque de derechos es la afirmación de que **la cooperación española tiene como fin la construcción y el ejercicio de ciudadanía**, donde sus protagonistas son mujeres y hombres, niñas y niños. El enfoque de derechos construye ciudadanía en su pleno sentido, dejando atrás una visión asistencial de simples beneficiarios de proyectos, receptores de donaciones, clientes de servicios o involucrados de un proyecto.

Los derechos deben estar como tales reconocidos, pero esto no es suficiente para el desarrollo además es condición indispensable que sea posible su ejercicio. Los pobres y excluidos lo están –esencialmente- del ejercicio de muchos de sus derechos, aunque éstos formalmente les estén reconocidos.

Por eso adoptar un enfoque de derechos no supone únicamente apostar por el reconocimiento de los derechos, ni siquiera por su inclusión en los marcos legales correspondientes o por crear instituciones para su observación, arbitrio y garantía de cumplimento. El enfoque de derechos supone apostar porque puedan ser *realmente* ejercidos por todas y todos, incluidos aquellos que teniéndolos reconocidos, no pueden ejercerlos.

Por esto es necesario luchar contra las causas estructurales de la pobreza. La carencia de oportunidades o de posibilidades del pleno ejercicio de los derechos es una manifestación de la pobreza. Esto exige focalizar la atención –y la acción- en la desigualdad, la exclusión, y en sus mecanismos de generación y reproducción.

Un enfoque de derechos inclusivo apuesta por un desarrollo participativo, donde la voz de los excluidos influya de forma efectiva en la toma de decisiones de forma institucionalizada, creando los cauces para ello, lo cual una condición previa imprescindible para que las relaciones de poder se equilibren y los derechos puedan comenzar a ser ejercidos. El derecho a tener voz y a ser escuchado es, por lo tanto, una condición *sine qua non* para el ejercicio del resto de los derechos.

Es en este objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos, poniendo en primer plano la participación y los entornos locales (donde "vive la gente"), lo que nos lleva a afirmar con rotundidad **la apuesta de la cooperación española por el apoyo a las políticas públicas de nuestros socios** (de arriba-abajo), por un lado, y a la apuesta por un **desarrollo endógeno** (que *nace* del interior de las personas, comunidades y entornos locales, de abajo-arriba).

4.3 ¿El desarrollo de quiénes? Ver las cosas desde la perspectiva de los excluidos

> *"Cuando tengas alguna duda sobre lo que debes hacer, recuerda la cara de la persona más pobre y débil que hayas visto y pregúntate si el paso que vas a dar será de alguna utilidad para ella."*
>
> (Mahatma Gandhi)

La ayuda al desarrollo, el desarrollo mismo, no son hechos "neutrales". El desarrollo es un proceso de naturaleza esencialmente política, y su significado (definición) e interpretación se construye colectivamente. No existen interpretaciones sencillas, ni únicas, al analizar la propia noción de pobreza, los problemas que existen, las expectativas de futuro, los posibles caminos para alcanzarlas, los mejores caminos para hacerlo. Existen tantas visiones al respecto como personas hay. Es evidente que los análisis técnicos ayudan a clarificar una realidad compleja, y a aportar "evidencias" -muchas veces contradictorias entre sí- desde diferentes disciplinas.

Pero lamentablemente existen varios miles de millones de expertos en pobreza en el mundo. Tantos como personas viven en ella. Porque no hay más experto en el mundo en pobreza y subdesarrollo que quien la sufre. Por eso una de las principales opciones de política cuando de desarrollo se habla es, precisamente, cuál de las perspectivas que existen se va a priorizar. En aquí donde las relaciones de poder cobran especial importancia, a todos los niveles: entre las personas en el hogar; a escala comunitaria; entre organizaciones; a escala local; nacional… porque los que detentan más poder (recursos, información, voz, influencia en la toma de decisión,…) definen habitualmente "lo que es el desarrollo", qué hacer con los recursos, cuáles son las prioridades y es su voz y punto de vista la que es escuchada.

Ante la necesidad de tomar una decisión sobre las prioridades es necesario plantearse ¿qué realidad cuenta? ¿Qué problemáticas y necesidades? ¿Qué prioridades? La política española de desarrollo afirma con rotundidad, entre sus principios de partida, que prioriza **los intereses de las personas y, en especial, de los que disfrutan de menos opciones (los habituales "beneficiarios" de las intervenciones, los llamados "pobres"), que son los verdaderos *sujetos* del proceso de desarrollo.**

Esta apuesta debe tener una traducción importante en la política de desarrollo: la toma de decisiones tiene que estar guiada siempre por el impacto en la población en términos de reducción de la pobreza. Y esta guía sólo puede ser establecida a través de **la voz de las personas**, voz que es necesario reforzar sostenidamente en el caso de las personas excluidas, porque precisamente su carencia de capacidad de ser escuchados está en la raíz de su pobreza. Por eso, es imprescindible poner la participación, como medio para incrementar el poder de los más excluidos como un fin en sí mismo, en primer término.

4.4 El desarrollo es un proceso complejo: La eficacia en el desarrollo

Conforme aprendemos de los aciertos –y los errores- en la cooperación y el desarrollo, más conscientes somos de que el desarrollo es, ante todo, complejo y difícil. El tradicional "proyecto centrismo", asume con frecuencia que una intervención puede cambiar por sí sola la vida de los "beneficiarios"… ignorando que el proceso de desarrollo de las personas es muchísimo más que la intervención, que el proyecto es sólo una intervención exógena en el proceso.

Para un campesino pobre tiene poca importancia que el hecho de que sus hijos e hijas estén escolarizados, o que reciba un pago más justo por su producción, o morir a los 70 años en lugar de a los 50, sea consecuencia de un proyecto de cooperación al desarrollo, de unas condiciones de comercio internacional más justas, de acuerdos internacionales para el acceso a medicamentos para los pobres o de una política adecuada de su gobierno. Y realmente lo importante es lo primero, no sus causas. Es este escenario el que realmente nos importa y lo que debe subyacer en la toma de decisiones ya sean públicas, privadas o personales y lo que puede generar un cambio real. Este hecho invita a pensar en términos de **eficacia en desarrollo.** La **eficacia del desarrollo** supone avanzar en la solución de los problemas de las personas, **independientemente de si es la AOD quien genera este avance o pudiera imputarse a otros factores**.

Centrar la atención *en el desarrollo* supone, en primer lugar, reconocer que conseguir resultados en el desarrollo es muchísimo más complejo de lo que habitualmente se ha reconocido en la acción de la ayuda internacional o de la cooperación. El desarrollo es multidimensional, y es inherentemente **complejo e impredecible**. Partiendo de esta premisa, el presente PD asume como uno de sus principios de partida que **los resultados en términos de desarrollo son siempre fruto de un complejo entramado de factores, al igual que son complejos los propios procesos de desarrollo.**

La Cooperación Española parte del reconocimiento de que no sólo las cuestiones técnicas y de gestión se ven involucradas en la consecución de resultados. Los resultados –la eficacia en el desarrollo- dependen esencialmente de procesos sociopolíticos complejos. El desarrollo no es fácil, no es "tan sencillo" como planificar de forma mecánica el cambio social. Lamentablemente (o afortunadamente) el

desarrollo no es un proceso lineal entre causas y efectos que pueda preverse fácilmente y, por tanto, que sea posible "diseñar el desarrollo".

El reconocimiento de esta dificultad tiene –debe tener- una traducción directa en términos de comportamiento sobre el terreno en la asociación con ciudadanos –beneficiarios-, organizaciones y gobiernos de países socios. También debe tener una traducción en los enfoques y métodos de planificación y gestión de la cooperación que se adopten.

En este sentido los enfoques participativos basados en el aprendizaje como proceso ligado a la acción, la adaptación de las intervenciones de desarrollo de manera flexible y orientada a la dinámica de los procesos de desarrollo, la participación de las personas en los procesos de cambio, la consideración de la interacción de las intervenciones con los cambios en las relaciones de poder, con las instituciones locales, con el capital social... deben ser consideradas esenciales para lograr resultados.

4.5 Asociándonos para el desarrollo

"Si quieres ir rápido, ve solo. Si quieres llegar lejos, ve acompañado"

(Proverbio africano)

La Cumbre de Monterrey consagró como un elemento central en la agenda del desarrollo el carácter compartido de ésta, y el principio de asociación como manera de abordar sus retos en diferentes esferas. No obstante, y tal como se recoge en el Informe del Secretario General de NNUU en el primer Foro de Cooperación al Desarrollo de ECOSOC celebrado en julio de 2008, no se ha avanzado sustancialmente en la Alianza mundial propuesta en Monterrey.

Este III PD de la Cooperación Española retoma, refuerza, y desde una nueva lectura, plantea el principio de Asociación para el desarrollo como modo de interactuar y de sumar esfuerzos entre los actores con diferentes orígenes, misiones, competencias, o naturalezas, hacia objetivos y visiones comunes de erradicación de la pobreza.

Los tiempos en que logros en el desarrollo se presuponían atribuibles a un actor del mismo (un gobierno de país socio, una entidad local, una ONG, un donante específico…) van quedando, afortunadamente, atrás. Las discusiones en el Foro de Desarrollo del CAD durante 2007 y 2008 lo han debatido extensamente. Muchos esfuerzos se dedicaron a ello en el pasado, y los efectos perversos inducidos en el comportamiento de todos los actores por tratar de "atribuirse" los logros (cuando se daban), han sido ampliamente reconocidos desde principios de siglo. Las "guerras de banderas"; las "peleas por los logotipos"; la necesidad de "fotografiar el desarrollo"; el establecimiento de sistemas de monitoreo propios en cada proyecto; la creación de unidades paralelas de implementación de proyectos (paralelas a las autoridades públicas competentes en un país –ministerios, entes autónomos o locales-) para "controlar" el proyecto; y tantos otros comportamientos han erosionado las capacidades de los "receptores" –nuestros socios- para el liderazgo en su desarrollo.

Para la Cooperación Española el mejor camino para afrontar la agenda de desarrollo es una **asociación entre los diferentes actores alrededor de objetivos y/o visiones comunes para el desarrollo**.

Una asociación donde la atribución de los éxitos no se busca individualmente, donde lo que realmente importa son los efectos sobre el desarrollo, y donde la mejora de las condiciones de vida y en las expectativas de las personas es la mejor herramienta para la "visibilidad".

Un principio de asociación que pone de manifiesto que **las relaciones en la cooperación son mucho más importantes** de lo que se ha considerado tradicionalmente. En las relaciones se encuentra una de las claves del desarrollo; relaciones entre personas, hombres y mujeres, familias, comunidades, organizaciones de base, sindicatos, ONG, actores económicos, autoridades locales, autoridades nacionales...

Apostamos por el principio de asociarse para el desarrollo porque creemos que es un elemento decisivo para que la cooperación al desarrollo sea eficaz. El descuido de este componente de asociación *Inter pares es* una de las causas de la ineficacia de la ayuda y del desarrollo. En la medida en que las asociaciones para el desarrollo se den, desde el nivel comunitario hasta el internacional, los esfuerzos multiplicarán su impacto. Porque, a igualdad de recursos invertidos para el desarrollo, el tipo de asociación o de relaciones que se establezca entre los participantes determina decisivamente un impacto en términos de desarrollo. Este es, sin duda, el principal cambio de paradigma subyacente a la Declaración de París.

Este principio de asociación para el desarrollo entre iguales –incluyendo a la ciudadanía- debe inspirar al conjunto de la acción de la Cooperación Española en todos los niveles.

Sobre el terreno –en la base, a nivel comunitario, local, territorial y nacional-, para promover un desarrollo participativo. Este carácter participativo del desarrollo tiene que ir más allá de la incorporación de los "beneficiarios" en las fases de un proyecto para incrementar su eficacia y eficiencia, mucho más allá que realizar "talleres participativos" en los proyectos. La esencia de la participación debe ser **abrir, reforzar e incentivar la consolidación e institucionalización de estructuras de asociación y de participación de los más excluidos a escala comunitaria, de manera que sus voces puedan ser tenidas en cuenta en la toma de decisiones que les afectan** (sentido más profundo del empoderamiento). A escala local o territorial, apoyando y potenciando las asociaciones entre las comunidades, sus líderes, las administraciones públicas, sociedad civil y el sector privado presentes en el territorio sean la base de un desarrollo endógeno. A escala nacional, donde la asociación entre los propios ministerios o entes públicos, sector privado, sindicatos y universidades, y otros actores, configure visiones de futuro democráticamente lideradas por los países socios, y donde la voz de la sociedad civil esté presente con protagonismo, representando a los excluidos.

A escala global, significa apostar por articular una **alianza mundial** entre los diferentes actores alrededor de una visión común de un mundo sin pobreza, sin amenazas globales, y sin amenazas a la supervivencia de generaciones futuras. Una alianza que se base en -y promueva- la solidaridad global. Que globalice la solidaridad. Alrededor de una misión común que se comparte entre los mandatos, competencias y misiones de cada uno, siendo capaces de ponerla en plano prioritario respecto a los legítimos intereses particulares. Y alrededor de unos valores compartidos que nos diferencian y caracterizan, que son señas de identidad, guía para el comportamiento y la toma de decisiones y distintivo de la Cooperación Española.

Esta asociación pone en primer plano el potencial de configurar un "actor complejo" para el desarrollo: la unión coordinada de los esfuerzos del sector privado –incluyendo la economía social-, sindicatos, administraciones públicas y sociedad civil para la lucha contra la pobreza, tanto sobre el terreno como a escalas nacionales y globales, y especialmente entre los actores de la Cooperación Española.

En lo que respecta a esta pluralidad de actores, una asociación para el desarrollo comporta el **derecho** a participación de todos en la definición de las políticas que afectan al desarrollo, así como el **compromiso** de una acción conjunta, complementaria y coordinada con el resto. Esto supone que la Cooperación Española canalice su contribución asociándose de forma conjunta, coherente, previsible y coordinada. De forma que pueda trasladar el principio de asociación también a la realidad de los actores diversos que conforman la realidad de la Cooperación Española, pues de otra manera no sería posible.

4.6 De una política de cooperación a Una Política para el Desarrollo

"Si no se adoptan políticas coherentes en todos los frentes, la cooperación para el desarrollo tendrá un efecto muy limitado".
(Secretario General. de NNUU. *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo*. Informe del S.G. ECOSOC, período de sesiones sustantivo de 2008)

En el ciclo anterior, el II Plan Director contribuyó decididamente a consolidar la política de cooperación para el desarrollo en el centro de la política exterior, pasando a formar parte identitaria de la misma, definitoria de su naturaleza. La política tradicional de ayudas, supeditada a otros intereses, y medio para conseguir otros objetivos políticos o económicos, dirigida por España como país donante hacia sus receptores de ayuda, se transformó en una política de Estado de cooperación en el primer plano de la política exterior.

La política de cooperación se consolidó, así, *como el conjunto de objetivos, prioridades, estrategias, medidas e instrumentos para la lucha contra la pobreza que, diseñados y seguidos con alto grado de consenso social y parlamentario, despliega España con los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo*.

En el ciclo que comienza, la cooperación española quiere dar un paso más en su madurez y calidad, dando un salto importante y necesario, para equipararse con los donantes más avanzados en términos de cantidad y calidad: el tránsito de una política de cooperación ya afortunadamente consolidada, hacia **Una política de Estado para el desarrollo**.

La ayuda puede contribuir al desarrollo si es una ayuda eficaz y de calidad, en las asociaciones de donantes con países receptores (o, dichos como es debido, en asociaciones *entre socios*), o a través de su canalización vía Organismos multilaterales. Pero esta *eficacia de la ayuda* es sólo una porción de la contribución a la *eficacia en el desarrollo* de un conjunto amplio de factores que no están en la agenda de forma tan habitual de forma explícita.

En particular, juegan un rol crucial las **políticas públicas del país socio**, condiciones macroeconómicas, gestión pública eficiente y eficaz, respeto a los derechos humanos y gobernabilidad democrática. Esta aseveración ha sido tradicionalmente considerada como la focal en las políticas de cooperación. Por ello, se ha incorporado tradicionalmente condicionalidades de política, básicamente económica, a los desembolsos de la ayuda; condicionalidades que además de su ineficacia, se han mostrado contrarias a los efectos deseados, tal y como se ha puesto de manifiesto en el Foro de Alto Nivel de Accra celebrado en septiembre de 2008.

Para que las políticas de desarrollo de los países puedan tener efectos, es además necesario **un marco global de condiciones externas a los países socios que permita su propio desarrollo**. Más allá de la política de cooperación al desarrollo instrumentada con la AOD, el conjunto de las políticas públicas de la acción exterior de los países desarrollados y de todos sus actores, incluyendo el sector privado, construye activamente este entorno. Un entorno que puede erosionar el desarrollo o generar pobreza. Pero que también puede generar los incentivos adecuados y facilitar la existencia de políticas adecuadas. Por ello, es esencial contribuir a esto de forma conjunta desde un amplio espectro de actores y de políticas a crear este entorno favorable más allá de la ayuda.

En este contexto, la **política de cooperación al desarrollo** de los países donantes y los flujos de AOD tienen un papel importante. No únicamente por el volumen de fondos que se transfieren, o de conocimiento; también, y fundamentalmente, porque genera incentivos favorables o desfavorables al desarrollo de los países.

Por todo lo anterior, España apuesta por construir Una **Política para el Desarrollo** entendida como *aquella que promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del Estado y su acción exterior, de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza.*

Construir una Política Pública para el desarrollo implica que todas las políticas sectoriales de España contribuyen activamente a conseguir el desarrollo humano y sostenible en el mundo. Porque, es más, una Política para el Desarrollo no tiene que concebirse como una donación o préstamo de recursos a terceros, sino como la toma de conciencia de que, en el mundo actual, no considerar la dimensión global de la pobreza y la exclusión y del cambio climático es contrario a los intereses del estado español y sus ciudadanos, y esto nos exige actuar -como Estado- en consecuencia.

Construir una Política para el Desarrollo, sin lugar a dudas, es costoso. Tratar de que ninguna acción exterior, incluyendo la inversión privada, que ninguna política pública, tenga un impacto negativo sobre la pobreza, es un esfuerzo importante, pues supone la evaluación *exante* de su impacto sobre la pobreza. Por ello, el camino será incorporar positivamente en el propio diseño de las políticas públicas los objetivos de la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano y sostenible, desde su propio inicio, -una evaluación estratégica previa-. Esta noción de coherencia entre todas las políticas está en la base de una política integral para el desarrollo.

Este proceso requiere también de una firme decisión política para llevarlo a cabo, y de un liderazgo claro en el proceso al más alto nivel político que facilite el mismo. La política de cooperación para el desarrollo se configura, bajo este nuevo escenario, como la facilitadora de la Política para el desarrollo, como la responsable de su proceso, como la que proporciona la experiencia y conocimiento nece-

sario que proviene de la práctica sobre el terreno, como la que establece el marco de diálogo con los países socios y su ciudadanía para la construcción conjunta de políticas para el desarrollo adecuadas y que se refuercen mutuamente.

4.7 En resumen: un desarrollo inclusivo, del que somos co-responsables con nuestros socios

La política de desarrollo de la Cooperación Española apuesta por una relación entre iguales, donde todas las partes son responsables de su acción y efectos, por lo tanto cada una tiene el derecho y el deber de rendirse cuentas mutuamente. Apostamos por una política de desarrollo inclusiva, en el sentido de una apuesta decidida por cambiar las relaciones verticales de poder en la ayuda tradicional, por incluir la voz de las minorías y excluidos, por facilitar las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de los derechos.

Entendemos que el desarrollo es un proceso de aprendizaje, donde la participación de socios y sujetos de las intervenciones es un fin en sí mismo, y donde las relaciones que establecemos con nuestros socios son esencialmente determinantes de los resultados que en términos de desarrollo las personas consiguen, lo que determina nuestra apuesta por los principios de eficacia de la ayuda.

Un desarrollo que, por lo tanto, sólo puede abordarse mediante una asociación entre iguales, en el conjunto de la comunidad de donantes y de países socios. Unas relaciones que nos hacen sujetos de rendición de cuentas mutua no sólo ante nuestra ciudadanía, sino también ante nuestros socios y ciudadanos; la mutua rendición de cuentas implica estar dispuestos a compartir el poder con los socios y sujetos de las intervenciones.

Una asociación que nos hace corresponsables con nuestros socios de los avances en términos de resultados globales, y por lo tanto, también de la contribución del conjunto de nuestras políticas al desarrollo Por otro lado, nos involucra en facilitar el cambio en los condicionantes internacionales de la pobreza y en la conciencia de la ciudadanía española sobre ello, como requisito para una mutua responsabilidad efectiva. Implica dispuesto a que, si pedimos cuentas a nuestros socios sobre las mejoras en sus políticas internas y en sus indicadores de desarrollo, también nos puedan evaluar sobre las nuestras.

Cuadro 1: Enfoques y principios de una Política para el Desarrollo

1. El desarrollo como Desarrollo Humano y Sostenible: el ser humano –hombres y mujeres, niños y niñas- en el centro
2. El desarrollo como pleno ejercicio de los derechos humanos
3. El desarrollo como construcción de ciudadanía: un desarrollo participativo
4. El desarrollo como resultado de procesos de arriba-abajo y de abajo-arriba (desarrollo endógeno)
5. El desarrollo como proceso complejo: la especificidad de cada contexto y la diversidad como riqueza
6. Priorizar el punto de vista de las personas excluidas
7. Eficacia en el desarrollo, más allá de eficacia de la ayuda
8. Una asociación genuina para el desarrollo: partenariado local, asociación entre iguales, solidaridad global
9. Asociación entre los actores españoles: derecho a participar y deber de acción conjunta y coordinada
10. Una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas

5. BASES DE UNA ESTRATEGIA COMÚN

Descritas en apartados anteriores el marco más general de la agenda internacional, las lecciones aprendidas del ciclo del Plan Director anterior, y los principios y enfoques esenciales que guiarán el despliegue de la política española para el desarrollo, se aborda a continuación la formulación de los elementos que conforman la base de una estrategia común. Entre ellos, destaca la propuesta de los principales **valores** por los que la Cooperación Española quisiera ser distinguida, la **visión a largo plazo** que comparten sus actores y los moviliza, la **misión** específica de la Cooperación Española, **los impactos y efectos** (objetivos general y específico) a los que pretende contribuir, para finalizar con el planteamiento de la **estrategia** adoptada para tratar de hacerlo.

5.1 Valores, Visión y Misión compartidos de la Cooperación Española

5.1.1 Valores compartidos: las señas de identidad

La ley de cooperación 23/1998 de cooperación internacional para el desarrollo establece en su artículo 2 los principios de la política de cooperación internacional para el desarrollo a saber: el reconocimiento del ser humano como protagonista y destinatario último de la política de cooperación para el desarrollo; la defensa y promoción de los Derechos humanos y las libertades fundamentales así como la necesidad de promover un desarrollo humano.

En un contexto de globalización como el actual cada vez son más las voces que demandan una mayor justicia social, un esfuerzo solidario común, un trabajo conjunto por la libertad de las personas y la prosperidad de las sociedades, humanizar la globalización y generar a escala mundial una cultura de la solidaridad. Por ello, la puesta en práctica de una política para el desarrollo requiere, de forma fundamental, definir además las señas de identidad: nuestros valores y actitudes, compartidos e identificables, que deben orientar e inspirar la acción de todos los agentes de la cooperación española en diálogo con los beneficiarios y primeros protagonistas de la misma.

El papel de esta reflexión sobre los valores mínimos compartidos tanto por los actores involucrados y afectados – en primer lugar los tradicionalmente llamados beneficiarios -, es sumamente importante. Por primera vez se presenta en un Plan Director un capítulo dedicado a iniciar este ejercicio de reflexión sobre qué valores son los que deben orientar las actitudes y la acción de la cooperación española.

El punto de partida es el reconocimiento del pluralismo de nuestras sociedades.. Una sociedad plural es aquella que permite compartir valores mínimos de justicia, buscar esos principios comunes sobre los que construir la justicia social. Independientemente de culturas, religiones, tradiciones, etc., es posible y necesario encontrar esos principios mínimos sobre los que levantar el edificio de valores de la sociedad.

Estas exigencias de justicia se concretan en unos valores compartidos que construyen actitudes y orientan la acción. Estos valores permiten construir una ética del desarrollo sobre la tradición compartida de los derechos humanos y con el enfoque de desarrollo humano como libertad.

Un primer listado de valores que competen e inspiran a la Cooperación Española serían los siguientes:

- LIBERTAD: Es la participación en los asuntos públicos, es el derecho a tomar parte en las decisiones comunes, después de haber deliberado conjuntamente sobre las posibles opciones.

  Libre será aquella persona que es capaz de tener sus propios criterios y de ser protagonista de su propia historia, del propio proceso de desarrollo. Esta autonomía se logra a través de un empoderamiento, que implica un proceso de aprendizaje y tiene como causa y efecto un aumento de la participación. La libertad implica también la garantía de recursos para poder realizar el pleno ejercicio de la libertad, por lo que es definida como una libertad real, que está efectiva y materialmente garantizada.

- RESPONSABILIDAD: Surge de la libertad y la autonomía. En cuanto somos libres, somos responsables y tenemos que dar cuenta de nuestras acciones elegidas tras un proceso de deliberación. Por su parte, la corresponsabilidad significa dar razón y cuenta de las acciones colectivas y conjuntas, como es la tarea de desarrollo.

  Relacionado con la responsabilidad está la excelencia profesional, del griego 'areté', que implica buscar la perfección, dar lo mejor según las propias capacidades, el esfuerzo por el trabajo bien hecho y con calidad.

- JUSTICIA: Tiene a su vez distintas acepciones, siendo la raíz común el reconocimiento de que todas las personas son iguales en dignidad. A partir de ahí, se articulan todas las teorías de la justicia social, y el esfuerzo y compromiso a favor de ellas. La igualdad de oportunidades y la posibilidad de acceso a éstas, sobre todo de las mujeres, la maximización de capacidades, la satisfacción de las necesidades básicas, los principios básicos de igualdad y no discriminación y la protección de los derechos humanos, son valores emanados de la igualdad en dignidad y del compromiso por la justicia.

- SOLIDARIDAD: Supone "hacerse uno solo", empatizar, sentir como propio los problemas de los demás. Toda tarea de justicia exige una apuesta incondicional por las personas desfavorecidas de la sociedad, por todas aquellas personas que se encuentran en situación de debilidad, de inferioridad injusta, de desigualdad no merecida. La solidaridad, proveniente del valor de la fraternidad, significa la preocupación por el otro.

  La solidaridad implica también la tarea de compartir esfuerzos por el mismo fin. Es el valor del apoyo mutuo en un interés común, como lo es un proyecto común de desarrollo.

  La solidaridad es universal cuando se preocupa no sólo por el buen fin de una acción colectiva, sino que tiene en cuenta a todas las personas afectadas por dicha acción. Es decir, tiene en cuenta a las generaciones futuras. Acciones como la búsqueda de la paz, el fomento del desarrollo y la protección del medio ambiente, requieren solidaridad universal.

- RESPETO ACTIVO: Significa tener un interés positivo en las diferentes formas de pensar, de vivir, de convivir. No es la mera tolerancia, que puede generar impotencia o indiferencia. El res-

peto implica querer conocer al otro, su tradición, su cultura, su forma de entender la vida. Supone una actitud de empatía, atenta por comprender al otro y no sólo tolerar.

También es necesario tener en cuenta el autorrespeto uno de los pilares de una sociedad justa. Implica identidad y autoestima. Es la confianza en la propia tarea, en el propio proyecto vital y comunitario, es saber y estar convencido de que vale la pena lo que estás haciendo y por lo que estás apostando. Es la superación del individualismo.

- DIÁLOGO: Es un valor fundamental que permite resolver las diferencias y los conflictos. El diálogo es un camino que compromete en su totalidad a quienes lo emprenden, porque en cuanto se introducen en él pasan a ser protagonistas de una tarea compartida, la búsqueda de lo verdadero y lo justo, y la buena resolución de los conflictos que van surgiendo.
- COHERENCIA: Significa ser firmes a una serie de principios establecidos a la hora de tomar decisiones. Va ligado a la honestidad, a defender una posición porque se está convencido de que es lo mejor, aunque en algunos casos sea necesario tener en cuenta la responsabilidad de las decisiones y los efectos que tiene las decisiones en la dimensión personal, local y global.
- TRANSPARENCIA: Significa facilitar a todas las personas el acceso a la información, incluyendo la financiera y aquélla vinculada con los procesos de toma de decisiones, de manera que éstas se adopten de una forma abierta, pública, clara y responsable. Referido a la administración pública, se considera indispensable la obligación de rendir cuentas, explicando, dando razones y justificando la acción pública a la población.

Los valores generan actitudes y orientan la acción. En la política de desarrollo y en la acción de la cooperación, estas actitudes son importantes en cuanto que reflejan en el día a día las "buenas prácticas" del conjunto de actores del desarrollo. Si los valores no se plasman en actitudes respetuosas, eficaces y profesionales que promueven la libertad, la justicia, que resuelven conflictos con diálogo, empatía etc., sería señal de que no se está transmitiendo un mensaje honesto y coherente por parte de los actores.

Por tanto, teniendo en cuenta los valores anteriormente establecidos como inspiradores de la política para el desarrollo las actitudes que se deben desprender de ellos serían las siguientes:

Cuadro 2: Decálogo de actitudes para una política de desarrollo

1. Ser solidarios con los más desfavorecidos de la sociedad, sin distinción de raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión política, social y/o cultural.
2. Mantener una actitud de escucha y de apertura para el diálogo
3. Favorecer la participación activa de todas las personas afectadas por la actividad de la cooperación al desarrollo, y adaptarse a los ritmos y circunstancias de los verdaderos protagonistas, sujetos del desarrollo (los "beneficiarios"). Escuchar, dejar hacer, facilitar y no imponer criterios.
4. Ser responsables en la acción
5. Ser fiel a la misión, visión y principios.
6. Impulsar una visión a largo plazo que permita un verdadero desarrollo, ser paciente; el desarrollo es un proceso.
7. Ser transparente, dar razones y rendir cuentas.
8. Promover y favorecer la coherencia de todos los agentes implicados en toda la acción de desarrollo
9. Llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente de los recursos.
10. Promover la excelencia profesional y la formación permanente (de los agentes de desarrollo)

A lo largo del periodo de vigencia de este Plan Director se promoverán espacios para la reflexión y de apropiación de los valores mínimos de todos los protagonistas de la acción de desarrollo.

5.1.2 Visión compartida del estado del desarrollo, de la cooperación y de la política de desarrollo para 2020

Los ODM que se plantearon en 2000 han sido alcanzados, y se ha progresado sustancialmente en el cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo para el año 2020. Nuevos objetivos, que ya sí alcanzan la erradicación de la pobreza, están en vigor, en un marco de búsqueda conjunta por todos los países y sectores de este objetivo, en un nuevo contexto internacional donde la asociación para el desarrollo ha sustituido las relaciones tradicionales de ayuda por una asociación entre iguales. Los intereses de las personas excluidas son escuchados y priorizados en esta agenda, que está en la primera línea de la agenda internacional, donde las medidas necesarias para reducir al mínimo el impacto del cambio climático han sido puestas en marcha. Los objetivos y metas para la eficacia de la ayuda se han alcanzado, y su noción se ha ampliado al conjunto de efectos sobre el desarrollo, en una agenda de búsqueda de la eficacia en el desarrollo.

La sociedad española contribuye a la construcción de esta agenda con un rol de liderazgo, dado que el conjunto de sus políticas públicas contribuyen coherentemente al desarrollo, así como todo el conjunto de su acción y política exterior. Ello es fruto de un consenso sostenido entre los actores y fuerzas políticas, de una demanda social fuertemente enraizada en la sociedad española –como muestra un tejido asociativo vivo y sólido-, especialmente entre sus jóvenes, y de una capacidad de investigación aplicada sobre el desarrollo al máximo nivel internacional. Las personas que ejercen su labor en la cooperación al desarrollo tienen una alta cualificación, lo que da soporte a una alta calidad en la Cooperación Española.

5.1.3 Misión compartida de la sociedad española en el desarrollo y específicamente de la Cooperación Española

La misión común en el Desarrollo de la sociedad española y de su ciudadanía, administraciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y sector privado es luchar contra la pobreza, contribuyendo de forma positiva en el ejercicio de su responsabilidad, misión y competencias particulares, de forma que todas las personas (incluyendo las generaciones futuras) amplíen las posibilidades de que disponen para elegir libremente lo que desean ser y hacer, construyendo entre todos y todas un mundo más justo y equitativo.

La misión específica de los actores que ejercen sus roles, acción y funciones en la Cooperación Internacional para Desarrollo española es acompañar los procesos de desarrollo de las personas, colectivos y sociedades para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos, en asociación con los otros actores (locales e internacionales), para luchar contra la pobreza de forma coherente, integral y eficaz.

5.2 Objetivo General y Específico del III Plan Director

OBJETIVO GENERAL: IMPACTO ESPERADO
Se ha contribuido a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible y la erradicación de la pobreza

OBJETIVO ESPECÍFICO: EFECTO INDUCIDO POR EL PLAN DIRECTOR EN 2012
Se dispone en 2012 de una política para el desarrollo, integral y coherente, sostenible a largo plazo, eficaz y de alta calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía

5.3 Estrategia de la Política para el Desarrollo

Construir y llevar a cabo una política de desarrollo implica contemplar para su diseño –y para el de los instrumentos que la desarrollen- todos aquellos elementos que configuren una estrategia coherente e integrada en los diferentes ámbitos que involucra, pues la política para el desarrollo que se pretende construir es *aquella que promueve activamente la contribución del conjunto de políticas públicas del estado y su acción exterior, de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y la erradicación de la pobreza*.

La política de Desarrollo consta de unos ámbitos estratégicos que están relacionados, en primer lugar, con la eficacia de la política de ayudas con los diferentes países socios y con la calidad en la gestión de la ayuda al desarrollo de la Cooperación Española. Pero también, con la presencia de España en los organismos y foros internacionales, con la política que despliega en los mismos, y con cómo selecciona y modela la asociación con los organismos multilaterales de desarrollo, y además con el impacto del conjunto de las políticas sobre el desarrollo, incluyendo las que no son estrictamente generadoras de flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD).

Para que la política de desarrollo sea sostenible a largo plazo –en términos de AOD, pero también de coherencia de políticas- es necesario construir a medio y largo plazo una ciudadanía formada, informada y comprometida. Por otro lado, es necesario ser conscientes de que a medio plazo la tendencia de la cooperación, basada en las ventajas comparativas de cada donante, será la concentración y especialización en sectores y países. La ventaja comparativa de un donante respecto a otro será determinada por la propia elección del socio, en el mejor de los casos, pero en cualquiera de ellos será muy difícil poder tener una ventaja comparativa en un sector sin un fuerte respaldo de un capital humano especializado, estable y altamente cualificado para la acción sobre el terreno, y sin una capacidad instalada de investigación aplicada sobre el desarrollo y de I+D para el desarrollo en el sector particular de que se trate.

Por último nuestra acción será eficaz si el conjunto de los actores de la cooperación española continua avanzando en la senda de la coordinación y complementariedad.

La estrategia de la política española para el desarrollo en el reconocimiento de que existen **seis ámbitos estratégicos** para una política de desarrollo, para cuya materialización **se desarrollarán planes específicos con objetivos y medidas concretas (Fig. 1)**:

1) ***La asociación en el terreno con los países socios***, donde el objetivo será tener una ayuda eficaz y de calidad en la asociación sobre el terreno. Los resultados de desarrollo representan transformaciones en este nivel.

2) ***Los foros y organismos multilaterales***: Es en el espacio internacional, -en la esfera de los foros y organismos internacionales- donde se negocian y determinan en gran medida las condiciones internacionales globales del desarrollo: acuerdos internacionales, convenios, consensos, declaraciones, debates y agendas políticas. Es también el espacio donde se perfila la naturaleza, los planes estratégicos y políticas de los organismos multilaterales de desarrollo –a través de sus consejos, *boards*, o en general órganos de gobierno-. El objetivo en este ámbito es contribuir a conformar un

escenario internacional favorable para el desarrollo de los países socios, mediante una política multilateral activa y eficaz

3) ***La coherencia de Políticas para el Desarrollo*** Es en el espacio político donde se toman las decisiones de políticas que no son sólo las tradicionales de la cooperación internacional o de la ayuda, que conforman el marco de políticas con incidencia en los objetivos de desarrollo de los países (incluidas las que se defienden a través de la UE, por ejemplo). Este ámbito se convierte en integral al perseguir la coherencia entre el conjunto de políticas públicas, contribuyendo así a la consecución de los objetivos de desarrollo de la manera más eficaz posible.

4) ***Educación para el Desarrollo de la ciudadanía:*** una ciudadanía informada, formada y comprometida. Una ciudadanía que apoye, soporte y exija un compromiso con el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Una ciudadanía consciente de los problemas globales y del comportamiento responsable que corresponde ejercer a los países desarrollados, y que demande a sus gobiernos, del signo que sean, el compromiso por un mundo mejor. El objetivo será construir esta ciudadanía activamente comprometida con el desarrollo humano y sostenible.

5) ***Investigación y Estudios para (y sobre) el Desarrollo y Capital Humano.*** Es necesario una base de investigación en desarrollo que sustente la política de desarrollo y las ventajas comparativas estratégicas de la Cooperación Española, así como un capital humano profesional, altamente cualificado, comprometido y con perspectivas de estabilidad e incentivos adecuados para ejercer su carrera profesional en el desarrollo y la cooperación. Capital humano que se tendrá que alimentar, en su toma de decisiones y gestión, del desarrollo de una sólida producción científica propia de conocimiento sobre el desarrollo. El objetivo será la promoción de los Estudios sobre el desarrollo, la aplicación de la I+D a los problemas del desarrollo, y la consolidación del capital humano.

6) La ***coordinación y complementariedad efectiva*** de los actores de la Cooperación Española para una acción eficaz, a través de espacios de deliberación y diálogo entre agentes de la Cooperación Español. Como ya se consolidó en el período de vigencia del II Plan Director, el carácter deliberativo de la política pública como base del consenso y de la coordinación entre los actores, tendrá que ser reforzado con nuevos mecanismos de coordinación efectivos, con reglas del juego claras y principios, compromisos y mecanismos para su seguimiento, adecuadas, basada en una sólida participación social en el diseño y ejecución de la política pública. El objetivo será seguir construyendo una política de Estado de consenso, y avanzar significativamente en la ejecución coordinada de la misma entre los diferentes actores.

Estos seis ámbitos estratégicos serán el soporte para poder implementar la política de desarrollo. Consolidar esta "**infraestructura o *hardware***" de la política de desarrollo depende básicamente de la disposición y voluntad del propio sistema de la cooperación española. Por ello, serán objeto de especial seguimiento en la implementación de las medidas necesarias para ello, a través de los seis planes de acción correspondientes, cuyos Marcos de Resultados se desarrollan en este Plan Director.

El contenido en cada sector de la política de desarrollo, el "**software"** (que se desarrolla en el Apartado 8 del Plan Director –los objetivos específicos, lineamientos o acciones prioritarias-) se materializará en cada ámbito estratégico de aplicación adaptada a las circunstancias particulares del sector. Por ello, la estructuración lógica de cada política sectorial para el desarrollo se apoyará en estos seis ámbi-

tos, especificando (como así se hace en este Plan Director) los contenidos sectoriales que informan cada ámbito. Estos contenidos constituirán la base para el diálogo de políticas con los países socios, en el marco de la asociación sobre el terreno.

1) Orientan la toma de posiciones de España en los foros multilaterales y la elección de con qué organismos multilaterales de desarrollo asociarse.

2) Establecen los principales elementos de coherencia de políticas sensibles para contribuir a los objetivos de desarrollo en el sector

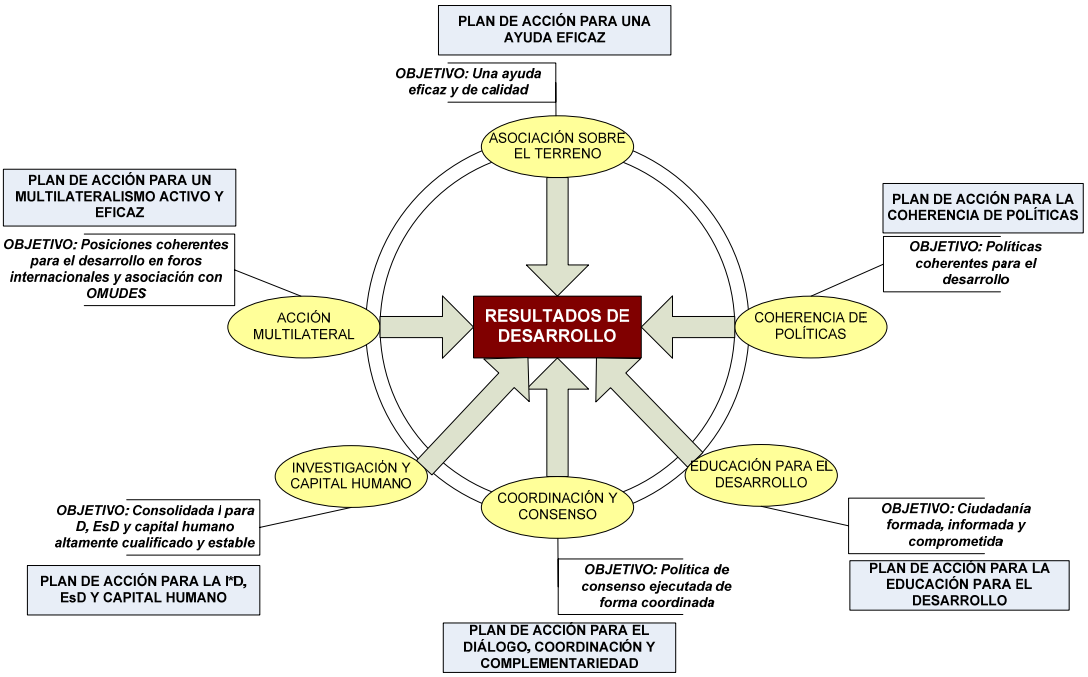
3) Clarifican los contenidos a ser enfatizados en los programas de Educación para el desarrollo.

4) Establecen las necesidades de I+D para el desarrollo aplicada en el sector, o en su caso de Estudios sobre el desarrollo, además del requerimiento de Capital humano especializado.

5) Orientan los mecanismos de coordinación específicos en el sector entre los actores de la Cooperación Española, en caso que fuese necesario.

La lógica que sustenta esta política integral de desarrollo es que la conjunción de la acción sólidamente articulada, simultánea y coordinada en estos seis ámbitos estratégicos, y en cada sector, maximiza la posibilidad de contribuir a conseguir resultados globales de desarrollo así como los ODM y el resto de metas internacionales de desarrollo suscritas por España (Fig. 2)

Fig. 1. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS, OBJETIVOS Y PLANES DE ACCIÓN CORRESPONDIENTES



Cuadro 3:

SEIS ÁMBITOS ESTRATÉGICOS Y SEIS PLANES ESPECÍFICOS PARA SU DESARROLLO

1. La asociación en el terreno: *Plan de acción para una ayuda eficaz y de calidad*
2. Los foros y organismos multilaterales: *Plan de acción para un multilateralismo activo y eficaz*
3. El espacio de políticas en el Estado español con impacto en los países socios: *Plan de acción para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo*
4. Una ciudadanía informada, formada y comprometida: *Plan de acción para la Educación para el Desarrollo*
5. Una base de investigación en desarrollo que sustente la política de desarrollo y las ventajas comparativas estratégicas de la Cooperación Española, y unos recursos humanos bien formados, comprometidos, con perspectivas laborables adecuadamente estables e incentivadas, *Plan de acción para la Investigación y Estudios para (y sobre) el Desarrollo y el Capital Humano.*
6. Una coordinación y complementariedad efectiva de los actores de la Cooperación Española para una acción eficaz basada en una sólida participación social en el diseño y ejecución de la política pública: *Plan de acción para el diálogo, coordinación y complementariedad entre agentes de la Cooperación Española*

MARCO GENERAL DE RESULTADOS DEL III PLAN DIRECTOR

VISIÓN 2020

Los ODM que se plantearon en 2000 han sido alcanzados, y se ha progresado sustancialmente en el cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo para el año 2020. Nuevos objetivos, que ya sí alcanzan la erradicación de la pobreza, están en vigor, en un marco de búsqueda conjunta por todos los países y sectores de este objetivo, en un nuevo contexto internacional donde la asociación para el desarrollo ha sustituido las relaciones tradicionales de ayuda por una asociación entre iguales. Los intereses de las personas excluidas son escuchados y priorizados en esta agenda, que está en la primera línea de la agenda internacional, donde las medidas necesarias para reducir al mínimo el impacto del cambio climático han sido puestas en marcha. Los objetivos y metas para la eficacia de la ayuda se han alcanzado, y su noción se ha ampliado al conjunto de efectos sobre el desarrollo, en una agenda de búsqueda de la eficacia en el desarrollo.

La sociedad española contribuye a la construcción de esta agenda con un rol de liderazgo, dado que el conjunto de sus políticas públicas contribuyen coherentemente al desarrollo, así como todo el conjunto de su acción y política exterior. Ello es fruto de un consenso sostenido entre los actores y fuerzas políticas, de una demanda social fuertemente enraizada en la sociedad española –como muestra un tejido asociativo vivo y sólido-, especialmente entre sus jóvenes, y de una capacidad de investigación aplicada sobre el desarrollo al máximo nivel internacional. Las personas que ejercen su labor en la cooperación al desarrollo tienen una alta cualificación, lo que da soporte a una alta calidad en la Cooperación Española.

MISIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La misión específica de los actores que ejercen sus roles, acción y funciones en la Cooperación Internacional para Desarrollo española es acompañar los procesos de desarrollo de las personas, colectivos y sociedades para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos, en asociación con los otros actores (locales e internacionales), para luchar contra la pobreza de forma coherente, integral y eficaz.

IMPACTO DEL PLAN DIRECTOR:

Se ha contribuido a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible y la erradicación de la pobreza

EFECTOS ESPERADOS DEL PD EN 2012:

Se dispone en 2012 de una política para el desarrollo, integral y coherente, sostenible a largo plazo, eficaz y de alta calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía

ÁMBITOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS (EFECTOS INTERMEDIOS, INTERMEDIATE OUTCOMES)
AYUDA EFICAZ	La Cooperación Española apoya de forma eficaz los procesos de desarrollo liderados por los países socios, de forma armonizada con el resto de donantes, de lo que rinde cuentas al país socio y viceversa en base a su contribución a resultados de desarrollo
MULTILATERALISMO ACTIVO Y EFICAZ	España apoya las organizaciones y acción de los OMUDES para una acción eficaz de los mismos en sus programas de apoyo a los países La posición de España en foros y organismos internacionales contribuye de forma coherente a crear las condiciones externas necesarias para el desarrollo de los países socios
COHERENCIA DE POLÍTICAS	El conjunto de políticas públicas españolas contribuye de forma sinérgica y efectiva a la erradicación de la pobreza y el Desarrollo Humanos Sostenible
CONSENSO, COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD	La política de cooperación para el desarrollo se define de forma consensuada y deliberada y se gestiona de forma coordinada entre todos los actores
EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	La ciudadanía está informada, formada y comprometida con la erradicación de la pobreza y la política de Desarrollo y Cooperación
INVESTIGACIÓN Y CAPITAL HUMANO	Se dispone de una masa crítica de acciones e investigadores en estudios sobre desarrollo y cooperación Los conocimientos de campos específicos de I+D se aplican de forma eficaz al desarrollo y lucha contra la pobreza La cooperación española dispone del número imprescindible de profesionales altamente cualificados, incentivados y estables, para el desempeño de una ayuda eficaz

5.4 Una 'asociación' para el Desarrollo entre todos los actores implicados

5.4.1 La pluralidad de actores como característica de la Cooperación Española.

Una de las principales características del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo es la pluralidad de actores involucrados en el mismo.

Así, y en primer lugar, además de la Administración General del Estado, especialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a quien corresponde la dirección y coordinación de la política de cooperación internacional para el desarrollo, existen otras Administraciones Públicas implicadas en el sistema de cooperación. En este sentido, la estructura descentralizada política y administrativamente reconocida en la Constitución Española, tiene reflejo también en el caso de la cooperación, donde las Comunidades Autónomas y Entidades Locales tienen una activa participación.

La Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoce en su artículo 31 el papel, que deberá ser fomentado por el Estado, como actores de la cooperación de otros agentes sociales como ONGD, universidades, empresas, organizaciones empresariales y sindicatos.

No obstante, en los últimos años se han ido incorporando otros actores cuya importancia es creciente. Por ello, y pese a que la LCID, por el momento de su entrada en vigor, no los reconoce expresamente, dada su reconocida relevancia en la actualidad deben considerarse incluidos en el sistema de cooperación española a los actores del sur y los medios de comunicación, así como un conjunto de instituciones sin fines de lucro que desde la esfera privada están favoreciendo acciones de desarrollo, entre ellas las fundaciones de clubes deportivos.

5.4.2 Los actores de la Cooperación Española

Las Cortes Generales

Además de su función legislativa, las Cortes Generales, por lo que se refiere a la política de cooperación internacional para el desarrollo, actúan en dos ámbitos. Por un lado, tal y como establece el artículo 15 de la LCID, al Congreso de los Diputados le corresponde el establecimiento, a propuesta e iniciativa del Gobierno, de la política de cooperación internacional para el desarrollo cada cuatro años para su debate y dictamen, de la misma manera que también debate los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

Por otro lado, juegan el rol de control de la acción del Gobierno que le reconoce la Constitución Española a través de mociones, preguntas parlamentarias, solicitudes de comparecencias, etc. Además, dicho papel se refuerza mediante el conocimiento de otros informes y propuestas elaborados por el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Las Cortes Generales actúan en el sistema de cooperación fundamentalmente a través de las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados y del Senado, ambas con carácter legislativo.

La Administración General del Estado

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el responsable de la dirección de la política de cooperación y de su coordinación, velando por el cumplimiento del principio de coherencia de polí-

ticas reconocido legalmente, funciones que lleva a cabo a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Así, entre las funciones de la SECI se encuentran la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación. Ello conlleva, entre otras, actuaciones en el ámbito de la planificación (como la formulación de los Planes Anuales de Cooperación Internacional que serán aprobados posteriormente por el Gobierno o la elaboración y seguimiento de políticas sectoriales y transversales de desarrollo y de las estrategias territoriales) de la evaluación (evaluación de políticas, programas e instrumentos o el fomento de la cultura de evaluación en el sistema español de cooperación, entre otras) o el ámbito multilateral (por ejemplo, la participación en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE o la gestión de distintas aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo)

Asimismo, se encuentra adscrita al MAEC la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), órgano para el fomento, gestión y ejecución de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. La AECID, reformada en 2007 con el objeto de dotarla de la estructura y condiciones necesarias para responder a los nuevos retos de la cooperación al desarrollo, cuenta, además de con los servicios centrales, con distintas unidades en el exterior que funcionan bajo la dependencia funcional de la misma (Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros de Formación y Centros Culturales).

Por otro lado, están adscritos al MAEC, los órganos de consultivos y de coordinación de la Cooperación Española recogidos en la LCID: la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y el Consejo de Cooperación al Desarrollo, los dos últimos a través de la SECI.

Además del MAEC, existen otros Ministerios que desempeñan actuaciones dentro de la política de cooperación. Así, en primer lugar debe mencionarse al Ministerio de Economía y Hacienda, responsable de la participación en instituciones financieras internacionales y de la gestión de la deuda externa. Por su parte, otros Ministerios, caso de los de Industria, Turismo y Comercio; Trabajo e Inmigración; Defensa; o Medio Ambiente, entre otros, desarrollan actuaciones de cooperación al desarrollo en el ámbito de sus competencias tanto en el marco multilateral como bilateral.

Finalmente, y fuera del ámbito estricto de la AGE, existen fundaciones del sector público que, como la Fundación Carolina o la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), desempeñan actuaciones en distintos ámbitos de la cooperación para el desarrollo.

La Cooperación Oficial Descentralizada

La organización territorial, articulada en torno a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, tiene su reflejo en la estructura del sistema español de cooperación para el desarrollo, en el que se caracterizan por su dinamismo.

En términos cuantitativos, la aportación de los fondos propios de estas administraciones a inicio de este Plan Director es de aproximadamente un 20,74 % sobre la cooperación bilateral y un 13,29 % de la AOD total neta.

La génesis, antecedentes y ámbitos de actuación de la cooperación llevada a cabo por las CCAA - cooperación autonómica - y la desarrollada por las Entidades Locales: Ayuntamientos, Diputaciones,

Consejos y Cabildos Insulares y las entidades que los agrupan ("cooperación municipal") son diferentes y han de reconocerse las especificidades y competencias de cada una, aunque tiene en común algunas características, como es el canalizar su ayuda fundamentalmente a través de subvenciones públicas a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y otros actores sociales y contar con la educación para el desarrollo y la comunicación social como componente importante de su ayuda.

Ambas ejecutan también su ayuda de forma directa siendo la cooperación de los gobiernos locales especializada en el apoyo de la gobernabilidad democrática local y la descentralización, donde viene ganando relevancia en los últimos años. Es característica la construcción de relaciones directas y horizontales entre gobiernos locales del Norte-Sur y por ende entre sus ciudadanía y el uso particular del instrumento de los hermanamientos que dota de sentido a la cooperación local entendida como un proceso de intercambio y aprendizaje mutuo y favorece la implementación de políticas locales públicas encaminadas a la consecución de los ODM, que necesitan de una implementación imprescindible en aquellas instituciones más cercanas a la ciudadanía.

Por ello el tratamiento de estas administraciones autonómicas y locales dentro de la política de cooperación para el desarrollo española debe ser diferenciado, su compromiso puesto en relevancia y sus acciones coordinadas entre ellas y con el resto de actores tendiendo en cuenta las especificidades que, pese a estar incluidas dentro de la cooperación oficial descentralizada, suelen presentar en cuanto a particularidades, ventajas y desafíos distintos. Para ello existen diferentes mecanismos dispuestos por el Estado: la Conferencia Sectorial sobre la materia, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, comisiones y grupos de trabajo. Por otra parte, la Federación Española de Municipios y Provincias cuenta con una Comisión de Cooperación para la coordinación de estos temas y la participación en éstos mecanismos.

En el ámbito de coordinación municipal, los Fondos de Cooperación y Solidaridad, con más de veinte años de experiencia, se han conformado facilitando y articulando la acción de las entidades locales en la cooperación internacional al desarrollo. En 2008 existen nueve fondos de cooperación en el Estado español, más tres en gestación, que aglutinan a más de 1000 entidades locales y provinciales además de otras entidades colaboradoras. Sus ámbitos de actuación se centran especialmente en la coordinación de programas y proyectos de desarrollo vinculados al municipalismo, trabajando con redes municipales y otras asociaciones locales y fomentando la cooperación técnica y financiera, además de acción humanitaria, sensibilización o redes internacionales. Los fondos cuentan con un instrumento de coordinación propio: la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo

Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) están definidas en la Ley 23/1998 según artículo 32 como entidades sin fines de lucro con el objeto de desarrollar actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo.

Las ONGD son plenamente independientes y con autonomía institucional y decisoria, cuestión que debe ser respetada en todos los ámbitos por parte del Estado y los poderes públicos. Promueven el desarrollo surgido de la voluntad colectiva, que requiere la participación y el uso democrático del poder de los miembros de una comunidad, poseen apoyo y presencia social y son agentes de cambio y transformación social.

A las ONGD se las consideran entidades de interés público, y como tal el Gobierno apoyará y colaborará con aquellas que cumplan los requisitos y Códigos de Conducta correspondiente, en su estabilidad, sostenibilidad y valoración como uno de los agentes claves de la Cooperación Española. En contraposición las ONGD deben actuar con mecanismos transparentes en sus políticas, en sus prácticas y en sus presupuestos, llevar a cabo procesos participativos y promover la igualdad. La normativa de la AECID establece un criterio de diferenciación entre ONGD calificadas y no calificadas.

Las ONGD han adquirido un creciente protagonismo en la política española de cooperación para el desarrollo; ampliando los sectores de intervención, planificando y ejecutando actuaciones a más largo plazo; trabajan en diferentes campos de desarrollo: proyectos y programas de desarrollo, acción humanitaria, educación para el desarrollo y comunicación social, investigación y reflexión, incidencia política, comercio justo, migraciones y desarrollo y genero y desarrollo. Trabajando en definitiva con una mayor calidad de sus actuaciones y contribuyendo a la eficacia de la ayuda de la cooperación española, a lo que ha contribuido decididamente el volumen de recursos que se canaliza desde la cooperación oficial descentralizada junto al respaldo de la sociedad civil. Están en disposición de aportar su particular visión - de sociedad civil- en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo.

Existen varias plataformas de representación de ONGD que persiguen objetivos concretos en determinados ámbitos de la cooperación. La más representativa y de ámbito general es la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España, compuesta por ONGD y Coordinadoras de ONGD de ámbito autonómico lo que le hace ser un modelo de red de red muy ventajoso para el impulso del trabajo conjunto en materia de sensibilización e incidencia y para representación de sus intereses y valores compartidos ante la sociedad, las administraciones públicas y otras actores de la cooperación.

Las ONGD de la Coordinadora poseen una percepción común, unos conceptos y principios básicos con los que actúan, recogidos en un Código de Conducta. Finalmente la Coordinadora contribuye a velar por la coherencia de políticas en el marco del Consejo de Cooperación, donde su capacidad de influencia es alta. La Coordinadora logró la firma del Pacto de Estado Contra la Pobreza por parte de todos los partidos políticos en Diciembre del 2007.

Los sindicatos

La cooperación sindical al desarrollo, que los sindicatos españoles llevan a cabo en colaboración con las organizaciones sindicales de los países en vías de desarrollo tiene como principales objetivos la defensa de la libertad, del trabajo decente como elemento imprescindible para el desarrollo, el fortalecimiento de las mencionadas organizaciones sindicales de países socios y la creación de redes sindicales que enfoquen los problemas de los trabajadores de forma global.

Por tanto, la actuación de los sindicatos se dirige a la gobernabilidad, a la promoción del respeto de los derechos humanos y sindicales y del desarrollo económico y social sostenido y sostenible.

En España, los principales sindicatos, directamente o a través de las organizaciones que han constituido para el trabajo en el ámbito de la cooperación al desarrollo, llevan a cabo distintas iniciativas de cooperación sindical al desarrollo, en colaboración con la AECID, Organismos Internacionales (OOII) y otros actores de la Cooperación Española.

El sector empresarial: las empresas y organizaciones empresariales

Las empresas pueden contribuir al desarrollo tanto a través de la actividad que les es propia y que genera desarrollo, creando riqueza y empleo, como a través de una serie de acciones paralelas, de tipo empresarial o no, y que tienen por finalidad la mejora del entorno y del bienestar de sus poblaciones.

Por otro lado, las organizaciones empresariales en su calidad de interlocutores sociales, desarrollan una importante labor en el campo de la gobernanza democrática y de la participación, así como en el apoyo al tránsito, en países con economías emergentes, de la informalidad a la formalidad económica, con todo lo que ello supone en materia de desarrollo y de vertebración del Estado.

Algunas materias en las que contribuye de manera más clara son la transferencia de tecnología y know-how en gestión de diferentes sectores, apoyo a la creación y gestión de organizaciones empresariales, identificación de "viveros de empresas", el fomento de alianzas público-privadas y la promoción de la Responsabilidad Social Empresarial entre otras.

En España debe destacarse, además, el papel que llevan a cabo la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Medina Empresa, que desarrollan distintas iniciativas de cooperación empresarial al desarrollo en colaboración con la AECID y con OOII y en coordinación con otros actores de cooperación.

Las organizaciones de la economía social

Las organizaciones de la economía social españolas deben jugar un papel relevante en la cooperación para el desarrollo española, especialmente en aquéllos ámbitos relacionados con la promoción del tejido económico. En este sentido, debe tenerse en cuenta el potencial que las organizaciones de la economía social tienen a la hora de trabajar en aquéllas áreas geográficas y sectores en los que las empresas tradicionales están menos presentes.

Por tanto, las organizaciones de la economía social, agrupadas en su mayoría en torno a Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), tendrán como principal línea de actuación la prestación de asistencia técnicas a los homólogos de la economía social en países socios mediante la realización de actividades dirigidas al refuerzo a través de programas de formación y capacitación en sectores productivos con fuerte impacto social, lo que a su vez debe contribuir a la generación de empleo a la vez que se prestan servicios a los ciudadanos.

Las universidades

Las universidades españolas son actores de gran relevancia en el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. Constituyen un espacio fundamental para la investigación, el conocimiento y la difusión de la amplia problemática que condiciona el desarrollo de los seres humanos en unas u otras partes del mundo. Para poder aprovechar todo su potencial, es importante la concentración de su actuación en aquéllos ámbitos en los que cuentan con una ventaja comparativa con respecto al resto de actores. En este sentido, la cooperación universitaria al desarrollo deberá centrarse en las siguientes líneas de actuación:

- Fortalecimiento de los sistemas universitarios de los países socios.
- Investigación sobre los procesos de desarrollo y cooperación.

- Formación en los ámbitos de la cooperación y el desarrollo.
- Educación para el desarrollo: formación, sensibilización e investigación, en especial de los estudiantes y la comunidad universitaria en general.

Para que la actuación de las universidades se lleve a cabo de forma coordinada y coherente con los planteamientos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, resultan fundamentales aquéllos órganos o mecanismos que agrupan a las universidades. Así cabe destacar la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Comité Español Universitario de la Conferencia de Relaciones Internacionales (CEURI) adscrito a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) que elaboró en 2000 la Estrategia de cooperación universitaria al desarrollo y en 2006 el Código de conducta de las universidades españolas en materia de cooperación al desarrollo. Adscrito también a la CRUE se encuentra el Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo, cuyos roles de coordinación deberán fortalecerse en el periodo de vigencia del presente Plan Director.

Los actores en el sur.

Los beneficiarios o receptores de la acción de la cooperación, actores locales de cooperación en el sur deben ser sujetos activos del proceso de desarrollo desde sus inicios (identificación de las necesidades, definición sobre acciones a realizar, participación en la acción y responsabilidad sobre el seguimiento y la evaluación de la acción).

Además juegan un papel fundamental durante los procesos de consulta para que las estrategias país de la cooperación española contengan la visión del sur, rol que se articulará través de las OTC. Los gobiernos receptores de la ayuda son los últimos responsables de la política de desarrollo a implementar dentro de un modelo democráticamente elegido. Esto tiene sentido dentro de un proceso de cambio de nuevas medidas internacionales económicas, políticas y financieras que garanticen condiciones de igualdad.

Los diferentes actores de la cooperación española garantizaran la adecuada canalización de la ayuda, trabajando en sociedad con el país que la recibe a través de contrapartes que pueden ser el gobierno central, los gobiernos locales, o la sociedad civil organizada a través de sus ONGD, universidades u organizaciones de base comunitarias, etc.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación (prensa, radio, TV, Internet) tienen un papel creciente en la política de cooperación al desarrollo en los últimos años sobre todo en el fomento de la información y sensibilización del público basándose en el compromiso con la paz y la justicia social.

Los medios de comunicación constituyen un canal clave para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los flujos de la ayuda y tienen una importante incidencia en la percepción de la opinión pública sobre los problemas del desarrollo y la crisis humanitarias influyendo en el cómo, cuándo y dónde de las actualizaciones de respuesta. Por último, pueden ser un instrumento para la construcción de una cultura de paz.

La contribución a tales fines debe consistir en informar con veracidad e imparcialidad, facilitar la comunicación y el conocimiento mutuo de las distintas comunidades y contribuir a la educación para el

desarrollo completando y reforzando la acción formativa (formal o no formal) llevada a cabo por otros actores.

5.4.3 El papel del sector privado en la agenda internacional de desarrollo

Al albor del Objetivo 8 de los Objetivos del Milenio, el Secretario de NNUU lanzó un reto al mundo empresarial: incorporarse a una alianza mundial con el conjunto de actores públicos y sociedad civil para la consecución de los mismos. La iniciativa fue llamada Global Compact, y se invitaba a adherirse a ella al sector empresarial y a comprometerse a observar unos principios de desarrollo en su toma de decisiones.

Esta iniciativa, junto a otras que hacen seguimiento de los compromisos adquiridos por las empresas (*Global Reporting Initiative, Dow Jones Sustainability*, Indicadores para transparencia de Industrias Extractivas, *Índice Goldman Sachs* para la inversión responsable, etc.) han ido conformando todo un paradigma de relación de la empresa con objetivos de desarrollo que permite una oportunidad para acercar las Agendas Públicas de Desarrollo y las estrategias empresariales, así como para la complementariedad y mutuo enriquecimiento de ambas.

Este nuevo esquema de asociación permite a las empresas que asuman este compromiso con la Agenda de Desarrollo, además de incorporar a su núcleo de negocio esa responsabilidad con el contexto en el que opera, impulsar proactivamente su rol como actor de desarrollo, llevando a cabo acciones en este ámbito. En definitiva pasar de ser donante a asumir su rol de actor de desarrollo.

Cobra entonces fuerza en la agenda internacional la idea de incorporar a la empresa a una Asociación Global por el Desarrollo, basada en los consensos internacionales sobre unos objetivos comunes, como son los ODM, y unos principios de actuación asumidos por todos y basados en una experiencia y lecciones aprendidas de cómo trabajar de forma eficaz en la lucha contra la pobreza.

Una Asociación Global en la que converjan las capacidades de actores públicos y privados, el conocimiento de la academia y las lecciones aprendidas de 50 años de intentos fallidos de cómo revertir los procesos de empobrecimiento y desigualdad. Una Asociación Global por el Desarrollo que incida en el gran potencial que tiene una acción coordinada y el riesgo que de lo contrario puede suponer hacerlo de forma descoordinado o paralela y sin incorporar el conocimiento derivado de la doctrina y los consensos internacionales y nacionales en materia de lucha contra la pobreza.

La Administración, por su parte, deberá poner los medios para conseguir la plena integración del sector privado empresarial como actor de desarrollo, así como para aprovechar la convergencia que las políticas empresariales en sus propios ámbitos de negocio puedan tener con las políticas públicas en países en desarrollo y todas ellas coadyuven a objetivos de desarrollo en virtud de los compromisos de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) por parte de unos y de los consensos de la OCDE y la UE en coherencias de políticas públicas para el desarrollo por parte de otros.

En este contexto, existen actualmente una serie de factores objetivos que subrayan la oportunidad de buscar la fórmula óptima de relación de los responsables de cooperación en la Administración con el sector privado empresarial en particular

La coherencia entre ambas políticas debe partir de la propia participación del sector privado empresarial en los procesos de definición de políticas y marcos estratégicos. Sólo de esta manera existirá una plena asunción compartida de los principios y los valores que sustentan una Asociación para el Desarrollo eficaz.

La definición de marcos de planificación sectorial y geográfica ofrece una oportunidad idónea para definir el rol de la empresa española como actor estratégico, su valor añadido en cada sector y país en el que actúa, poniendo en valor sus conocimientos, recursos organizacionales, tecnológicos, etc. al servicio de la contribución a lograr resultados en estos objetivos.

El ámbito del sector privado en su rol de actor de desarrollo será el de su especialización sectorial, amén de su valor en la contribución a la creación de tejido económico y empresarial y contribución al crecimiento y desarrollo humano, tanto en su actividad como actor de desarrollo como en el ejercicio de su propia actividad empresarial.

Toda vez que ha quedado identificada la oportunidad de establecer alianzas para el desarrollo entre el sector público y el privado empresarial, desde el conocimiento mutuo y del reconocimiento de un fin y misión comunes que son el Desarrollo y la Lucha contra la pobreza, es importante empezar a facilitar la puesta en práctica de iniciativas de este tipo, y empezar a consolidar las lecciones aprendidas que nos permitan ir definiendo cuál es el mejor modelo de articulación en cada caso y sector concreto de intervención. También será necesario definir cuál es la óptima gestión de las expectativas y de los incentivos para fomentar este tipo de alianzas, la gestión de la información y los roles de cada uno de los actores.

Por otra parte, se ha creado una unidad en la AECID con la responsabilidad de apoyar la promoción del tejido económico y productivo. El Contrato de Gestión de la AECID recoge que, durante su período de vigencia de un año, se contará con una unidad especializada en la AECID -en el marco de la política sectorial de crecimiento económico para el desarrollo humano- para la promoción del tejido económico y productivo en los países socios.

6. ÁMBITOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

6.1 La asociación en el terreno: una ayuda eficaz y de calidad

6.1.1 Principios y concepción de la Cooperación Española: de la eficacia de la ayuda a la eficacia en el desarrollo

La Agenda de Eficacia de la ayuda no es sólo técnica, sino que tiene también trascendencia política, tal como se recoge en la Agenda de Acción de Accra. Esta agenda impulsa además la necesaria evolución de las relaciones entre donantes y receptores de la ayuda hacia una verdadera asociación de desarrollo entre socios en iguales condiciones, que como tal debe ser interpretada como un proceso de aprendizaje mutuo de largo plazo.

La Cooperación Española pondrá en práctica los principios de la agenda internacional de eficacia de la ayuda, tal y como nos recomienda el reciente examen de pares del CAD de la OCDE, con la premisa de que la ayuda sólo puede ser valorada como eficaz si produce impactos en el desarrollo a largo plazo y por tanto en las vidas de las personas, especialmente de aquellas que viven en condiciones de mayor exclusión y pobreza.

Esto supone un indudable reto para nuestro sistema: adaptarlo a la puesta en práctica efectiva de los principios de eficacia, necesaria para el cumplimiento de los compromisos que se derivan de esta agenda.

Los principios de eficacia de la ayuda recogidos en la Declaración de Paris, y en los que profundiza la Agenda de Acción de Accra, están íntimamente relacionados, por tanto han de considerarse de manera global e interrelacionada en su aplicación y han de ser interpretados a la luz del contexto en cada país socio y de la estrategia de asociación que con cada uno de ellos se defina.

6.1.2 Principios de la agenda de eficacia e implicaciones para la cooperación española

Principio de apropiación democrática y local

La apropiación es el principio según el cual los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo que de ellas derivan reduciéndose el protagonismo de los donantes.

Este principio de la Declaración de París ha sido ampliado en la Agenda de Acción de Accra, con el apoyo de la cooperación española que considera necesario hablar de apropiación democrática y local, estrechamente vinculada a la gobernabilidad, que incorpora a este principio a la ciudadanía, comunidades, niveles y autoridades locales, sociedad civil y parlamentos de los países socios. En este sentido es fundamental una participación amplia y de abajo a arriba tanto para la definición de las prioridades como para el logro de resultados de desarrollo, y especialmente en términos de responsabilidad mutua y rendición de cuentas.

Este principio es aplicable no sólo a la relación que la Cooperación Española tiene con el país socio gobierno a gobierno, sino al modo en que se relaciona cada uno de los actores de nuestro sistema con sus socios de desarrollo (las contrapartes nacionales o locales, gubernamentales o de la sociedad civil, las instituciones, organizaciones, comunidades y las personas concretas). En ellos reside la propiedad de los procesos de desarrollo y la misión de la Cooperación Española es fortalecerla sin apropiarse de ella en ningún caso.

Principio de alineamiento

El alineamiento en la Declaración de París es el principio por el cual los donantes basan su apoyo en las estrategias de desarrollo, legislación, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. Esto implica para los donantes utilizar los sistemas de gestión de las finanzas públicas, contabilidad, auditorias, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión de los propios países socios. Íntimamente vinculado al principio de apropiación democrática y local, tiene como objetivo facilitar el liderazgo de los gobiernos y sociedades de los países socios sobre sus propios procesos de desarrollo, reduciendo la dispersión de enfoques, estrategias y recursos.

Para el cumplimiento de los compromisos relacionados con la apropiación y el alineamiento asumidos en París y Accra es necesario un cambio en la Cooperación Española en cuanto a sus necesidades de ejecución como donante, plazos, condiciones y requisitos:

Se utilizarán, como primera opción, los sistemas nacionales de los socios y, en caso de que esto no sea posible, se argumentará de manera transparente la decisión de no utilizarlos y se establecerán medidas adicionales para reforzar dichos sistemas, disminuyendo y llegando a eliminar las unidades de ejecución paralelas.

Se mejorará la previsibilidad de la ayuda con el uso de marcos de desembolso plurianuales, y se avanzará, por tanto, en la identificación y uso de la ayuda programática.

Se revisarán los marcos normativos de los instrumentos de la Cooperación Española, entre ellos el modelo de subvenciones de Estado, para adaptarlos al cumplimiento de estos principios, y se acercará la toma de decisiones allá donde se da la asociación y el diálogo de políticas con el país, a través de una delegación efectiva de responsabilidades y toma de decisiones sobre el terreno, tal y como ha recomendado el reciente examen de pares del CAD

Se avanzará en la eliminación de las condicionalidades de política y, en particular, las económicas, tal como se refleja en la Agenda para la Acción de Accra. La condicionalidad deberá estar basada exclusivamente en objetivos de desarrollo acordados internacionalmente y vinculados a los progresos sobre la reducción de la pobreza (condicionalidad basada en el desempeño e impacto en la reducción de la pobreza) y a avances en materia de derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad e inclusión social, entendiendo estos avances como procesos complejos que hay que incentivar a través del diálogo de políticas y la asociación con el país al que se dirige nuestra ayuda.

Se desvinculará progresivamente la ayuda ampliando el uso de los sistemas locales de licitación y de gestión, tanto en Países Menos Adelantados (PMA) (compromiso CAD / OCDE) como en los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) no PMA (compromiso asumido en la Agenda de Acción de Accra).

La cooperación técnica estará definida por las demandas y necesidades locales, alineada con las prioridades de reducción de la pobreza y desarrollo del país socio y orientada a reforzar los sistemas nacionales, sus capacidades y expertos locales.

La aplicación del principio de alineamiento implica la escala nacional y gubernamental, pero también a cada uno de los actores con sus contrapartes a escala local y territorial que deberán generar marcos de alineamiento y evitar la generación de unidades de ejecución paralelas o procesos que desgasten las capacidades de sus socios.

Principio de armonización

Este principio en la Declaración de París es el que orienta las acciones de los donantes para que sean más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la atomización de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. Esto implica disposiciones comunes y simplificación de procedimientos, una efectiva división del trabajo y la generación de incentivos para la coordinación. En el ámbito internacional y en concreto en el de la UE, la asunción del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en marzo de 2007 marca la hoja de ruta de la Cooperación Española para avanzar en la concentración sectorial y geográfica y en la armonización entre donantes Este código de conducta es un medio para ser más eficaces en términos de desarrollo, su fin no es reducir la cooperación a un número de sectores o países per se, sino generar marcos de armonización que nos permitan ser colectivamente más eficaces en cada país.

Los compromisos derivados del principio de armonización recogidos en la Agenda de Acción de Accra implican avanzar en la división de trabajo a escala país y también a escala global, lo que significa, en el plano estratégico, hacer una reflexión junto con el resto de donantes y liderada por los países socios sobre nuestro valor añadido en el sistema de la ayuda de cada país y a nivel global y, en el plano más operativo, explorar esquemas de cooperación que permiten una eficaz división del trabajo (cooperación delegada, triangular, ejercicios de identificación y Programación Conjunta.)

Para la Cooperación Española, este principio supone un doble reto: con el conjunto de la comunidad internacional donante y al interior del propio sistema plural y diverso de la cooperación española. Este segundo aspecto se desarrolla de manera específica en el ámbito estratégico de coordinación de actores.

Principios de rendición mutua de cuentas y gestión para resultados de desarrollo

La gestión para resultados de desarrollo significa la unión de esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo y es además integral, implicando los temas transversales, el papel de la sociedad civil, el empoderamiento y participación plena de las mujeres en el desarrollo, la participación social, especialmente de los grupos más excluidos del desarrollo, y un desempeño flexible basado en el aprendizaje. Significa además generar cambios de comportamiento y organizacionales así como en las relaciones entre socios y donantes. En un marco de gestión para resultados los aspectos gerenciales de la ayuda son el instrumento para el logro de resultados de desarrollo por lo que no han de primar sobre éstos en ningún caso.

La rendición de cuentas mutua, significa un compromiso entre donantes y socios de mutua responsabilidad sobre los resultados del desarrollo, basado en un proceso de revisiones y evaluación mutua, por el que ambos rinden cuentas de su desempeño, entre sí y a sus respectivas ciudadanías. Para adaptar la cooperación española a estos principios será necesario actualizar los mecanismos de gestión, seguimiento y evaluación con el foco en la eficacia de la ayuda más allá de la mera ejecución de presupuestos. Implica además la transparencia de nuestra gestión y la evaluación de su desempeño en términos de impacto sobre el desarrollo, para lo cual se trabajará por el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas simétricos, tanto en el ámbito internacional (Grupo de trabajo de eficacia de la ayuda del CAD, Foro de Cooperación al Desarrollo) como a nivel de país, y por el establecimiento y mejora de los sistemas de información pública que permiten la rendición de cuentas a la ciudadanía.

En un marco de mutua responsabilidad y rendición de cuentas, se comunicarán resultados de desarrollo y no sólo la ejecución de actividades, lo que enlaza estrechamente con el ámbito estratégico de este Plan Director de Educación para el Desarrollo.

Cuadro 4. Mecanismo de mutua rendición de cuentas para resultados de desarrollo en Mozambique

El 30 de abril de 2008 se celebró en Maputo la Revisión Anual Conjunta de la estrategia de ejecución del Plan II de Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA II), entre los donantes socios de Ayuda Programática (PAPs) y el gobierno de Mozambique. La reunión estuvo presidida por el Ministro de Planificación y Desarrollo y a la misma asistieron los Embajadores, Jefes de Cooperación y Economistas de los 19 PAPs; por parte de España asistieron el Embajador, el Coordinador General de la OTC y el Economista de la OTC.

La Revisión Conjunta tiene como objetivo analizar el desempeño del Gobierno y de los donantes a lo largo del año 2007, con base a los indicadores acordados un año antes para extraer lecciones aprendidas que puedan aplicarse en el año próximo.

Como parte del proceso de revisión anual y en cumplimiento del principio de mutua rendición de cuentas se realiza por segundo año consecutivo una evaluación individual y conjunta del desempeño de los donantes en el año 2007. La evaluación dio como resultado del grupo de donantes un significativo descenso, habiendo logrado el grupo un índice de resultado de cumplimiento de desempeño de un 39 sobre 100..

Por parte del gobierno, la alternancia de sólidos resultados en algunas áreas con necesidades claras de mejora en otras importantes para alcanzar los objetivos del PARPA, alcanzando un resultado del 56% total frente al 44.8% del año anterior.

Aplicando los principios de eficacia

Durante el periodo de vigencia del presente Plan Director y a la luz de los compromisos asumidos en la Agenda de Acción de Accra, se pondrá en marcha un Plan para la Implementación y Seguimiento de la Declaración de París para todos los actores de la Cooperación Española y se promoverá la creación de grupos de trabajo en materia de eficacia de la ayuda tanto en sede como en terreno.

Además, y como elemento necesario para la calidad de la ayuda, se consolidará la cultura de planificación, seguimiento y evaluación del sistema revisando la configuración del ciclo de planificación de la política de la Cooperación Española determinado en la LCID, y evolucionando los marcos estratégicos y de desembolso: marcos presupuestarios a medio plazo con su desglose en los Planes Operativos Anuales (POA) y el escenario estratégico común para todos los actores en la planificación país, plurianualmente, y en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), anualmente.

El presente Plan Director contempla también la actualización y desarrollo de guías metodológicas para una gestión orientada a resultados de desarrollo así como de planes de incentivos para el personal y las organizaciones que potencien aplicación de los principios de eficacia.

6.1.3 El territorio como espacio de articulación de una cooperación eficaz: un Enfoque Territorial amplio y participativo

La agenda de eficacia de la ayuda ha estado, desde sus inicios, fuertemente vinculada a la asociación entre países donantes y socios, y a las medidas necesarias a tomar a escala de país para mejorar la eficacia de la ayuda.

Para hacer operativa la apuesta de la Cooperación Española por incorporar las dinámicas a nivel comunitario, local, territorial o regional a la materialización del desarrollo y de una ayuda eficaz, España adoptará en sus intervenciones concretas en el ámbito local un *enfoque* territorial. Este enfoque requerirá trasladar los principios de eficacia de la ayuda a las interacciones entre los actores locales, y entre éstos y los actores de la cooperación. Sólo así se podrá incorporar de forma efectiva mecanismos de cohesión social, inclusión y consideración de la diversidad –cultural, institucional, étnica, social, medioambiental y económica- en las políticas de desarrollo.

También promoverá en su apoyo a políticas públicas de sus socios la consideración del rol de las personas, comunidades y localidades en los procesos de desarrollo, y especialmente la importancia de la participación y la concertación en los espacios locales –entre otras dimensiones esenciales de la gobernabilidad local-.

Sea cual sea la escala relevante (barrios en el caso de grandes urbes, municipios, o territorios rurales más amplios resultado de asociación entre varias municipalidades), este enfoque territorial será soporte para:

- el liderazgo local del desarrollo (por parte de consejos comunitarios –en el caso de comunidades-, de barriadas –en el caso de barrios urbanos, de consejos de desarrollo municipal o alcaldías –en el caso de municipios-, de mancomunidades o asociaciones ad-hoc en el caso de territorios rurales-, ...);
- el alineamiento con las políticas y planes de desarrollo municipales, territoriales, regionales, ...;
- la armonización y coordinación de los donantes presentes en el territorio alrededor de una acción concertada, coordinada, coherente y liderada por los socios locales;
- la gestión para resultados de desarrollo a escala local, donde se orienten los esfuerzos de los actores del territorio hacia conseguir objetivos comunes de desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de las personas;

- y la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas a escala local, entre las autoridades locales y la ciudadanía, entre las autoridades centrales y los espacios locales, entre las agencias de desarrollo y sus contrapartes y beneficiarios.

Para ello se explorará un nuevo instrumento, piloto en su primera fase de aplicación, que articule y facilite el apoyo coordinado por los donantes –incluyendo a ONGD- en cada territorio, que sería equivalente a un "Enfoque territorial amplio y participativo" –TPWAP, en analogía con SWAP- que se basaría en los mismos mecanismo que el segundo con la diferencia esencial de que la unidad de planificación y gestión no sería un sector sino un espacio territorial, y la "mesa sectorial" sería una mesa de participación y concertación multiactor en el territorio.

6.2 Multilateralismo activo y eficaz

6.2.1 Multilateralismo coherente con la política para desarrollo del Plan Director

Los principios y objetivos que rigen el compromiso de un país con el desarrollo son los que también deben inspirar su acción multilateral de desarrollo. La política multilateral de cooperación al desarrollo no debiera entenderse como un ámbito autónomo de la política de cooperación, sino como un componente de la misma.

Las tareas promovidas en el ámbito multilateral en coherencia con la política de cooperación al desarrollo, se adaptarán a la misión, ámbito de trabajo y características propias de cada organismo en cuestión. Se trata de aprovechar la especialización respectiva de cada una de estas modalidades de cooperación al servicio de un propósito compartido. Todo lo anterior sugiere que las posiciones que España adopte en este ámbito requieren de un activo proceso de justificación y construcción de alianzas si se quiere que finalmente prosperen.

El Plan Director 2005-2008 supuso el gran salto en la cooperación multilateral, tanto en volumen, como en actividad. Bajo el lema de un multilateralismo activo, selectivo y estratégico. España ha realizado un gran avance en este ámbito fundamental de la cooperación al desarrollo.

Junto al Plan Director, la apuesta española por la cooperación multilateral queda claramente recogida en la Estrategia de Cooperación Multilateral Española, que se aprobó en 2008 tras un largo periodo de reflexión con todos los actores involucrados. La Estrategia desarrolla los lineamientos estratégicos, el marco de actuación y los principios que deben regir la política multilateral para los próximos años. El documento supone una apuesta inequívoca de nuestro país por el multilateralismo como una vía clara de resolución de los grandes problemas que afectan al planeta y que requieren de soluciones concertadas e instituciones internacionales sólidas y con mandatos claros para hacer frente a los mismos.

El aumento de recursos financieros ha venido acompañado de un cambio muy importante en los enfoques, presencia y nivel de implicación, de manera que España ha pasado a participar activamente de los debates internacionales, sobre el sistema multilateral de desarrollo. Hay que destacar, por ejemplo el compromiso de España, a través del Fondo España-PNUD para el cumplimiento de los ODM, con la reforma de NNUU y los esfuerzos para lograr una mayor coordinación de las distintas agencias y programas sobre el terreno.

Por último, hay que mencionar que España ha hecho una apuesta muy importante por participar en las iniciativas que implicaban el uso de instrumentos o enfoques innovadores o novedosos en la financiación al desarrollo. De entre estas se podría mencionar por ejemplo la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP), las contribuciones a la iniciativa internacional que promueve el acceso al tratamiento de enfermedades como el SIDA, la malaria y la tuberculosis (UNITAID), la iniciativa IFFIM-GAVI para la vacunación, el compromiso de participar en los Advance Market Commitments en cuanto se consoliden, o la entrada de España en el *Experimental Reimbursable Seeding Operations* (ERSO) de Habitat. Pero además de sumarse a iniciativas internacionales, la Cooperación Española ha lanzado y originado iniciativas propias, como el mencionado Fondo para los ODM, que han sido luego respaldados por otros países, concretando así la idea de un Multilateralismo Activo.

6.2.2 Prioridades generales de la acción multilateral durante el Plan Director 2009-2012:

Durante el periodo de este Plan Director, el presupuesto seguirá siendo relevante. Este importante volumen de recursos multilaterales va a suponer un gran desafío para la Cooperación Española, a la hora de gestionarlos de manera eficaz, transparente y con resultados sobre el terreno.

La Cooperación Española promoverá una acción multilateral activa y eficaz que empuje con ímpetu la agenda internacional del desarrollo, la coherencia de políticas y la calidad y eficacia de la ayuda en los foros internacionales; y para ello apoyará de forma congruente a aquellos organismos internacionales más comprometidos con ello –y en particular con el desarrollo humano y sostenible-.

Para lograrlo se buscará mejorar claramente la selectividad y concentración de la ayuda multilateral, promoviendo una mayor rendición de cuentas y logro de resultados tangibles por parte de los organismos. Junto a una mayor selectividad, se limitaran al máximo la creación de fondos bilaterales en los Organismos Multilaterales de Desarrollo, particularmente los de NNUU, salvo para casos muy prioritarios y justificados.

Además, se aumentará decididamente la previsibilidad en los montos para lo que se consolidarán las contribuciones voluntarias, desligándose de una ayuda demasiado atada o condicionada. Esto a su vez implica un estrecho seguimiento y activa participación en la conformación de las agendas globales corporativas de los Organismos Internacionales. En este ejercicio es fundamental el papel que desarrollan las misiones, Embajadas y Representaciones Permanentes de España acreditadas ante los Organismos Multilaterales de Desarrollo, a la hora recabar información y conformar la posición española sobre los temas esenciales de la agenda de esos organismos.

A lo largo del año 2009 se realizará una planificación plurianual de las aportaciones multilaterales con las principales agencias de NNUU para el período 2009-2012. La planificación financiera plurianual se negociará con dichos organismos, englobados en marcos de actuación y de gestión por resultados.

La cooperación multilateral tendrá como referente las prioridades de este Plan Director en relación a los principios de la Declaración de París. Esto implica un esfuerzo constante y continuo de toda la Cooperación Española, incluida la multilateral para lograr la alineación de los donantes en torno a los planes de desarrollo elaborados y dirigidos por los países socios. En este sentido, la otra gran prioridad de la cooperación multilateral será mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral a nivel de terreno. Por ello, los instrumentos y mecanismos multilaterales (enfoques sectoriales,

apoyo presupuestario, fondos canasta, etc.) se integrarán de manera más profunda y extendida en la planificación- país elaborados por la Cooperación Española, sobre la base de la apropiación y demanda de los países socios dentro de sus planes de desarrollo.

La utilización de mecanismos multilaterales es particularmente relevante en los países en situación de conflicto y post-conflicto y en aquellos donde la presencia española sea escasa sobre el terreno. En estos casos se promoverá el uso de los fondos canasta multidonantes de ayuda humanitaria y de emergencia para asegurar la mayor eficacia e impacto en los esfuerzos y labores de la comunidad de donantes en países frágiles o en situación de conflicto, donde la coordinación, agilidad y complementariedad son esenciales.

El Gobierno Español articula la estrategia de nuestro país ante las IFM de desarrollo. El MEH ostenta la representación ante las mismas.

En las relaciones con las IFM de desarrollo se seguirán las siguientes prioridades:

1. aumentar nuestra influencia en las estrategias y programas de estas instituciones, incrementando las aportaciones al capital de las mismas y, de forma especial, a sus respectivas ventanillas blandas;
2. fomentar la presencia de españoles en estas instituciones a través de la búsqueda de responsables del más alto nivel para puestos de máxima responsabilidad, del apoyo a las misiones de reclutamiento de las instituciones, la cesión de profesionales, o el apoyo a la promoción interna de los españoles;
3. impulsar la estrategia de las IFM en los países de renta media, en particular, insistiendo en la necesidad de reducir los costes no financieros de trabajar con los Bancos de Desarrollo ofreciendo productos más competitivos, innovadores y flexibles y la utilización de sistemas nacionales de licitación cuando existen garantías suficientes sobre su funcionamiento;
4. apoyar la provisión de los bienes públicos globales, donde las IFM tienen un papel decisivo que jugar frente problemas cuya solución pasa necesariamente por la acción concertada a nivel internacional, muy en especial en la lucha contra el cambio climático;
5. apoyar las acciones de las IFM para asegurar la provisión de infraestructuras y servicios sociales básicos, en particular el acceso al agua, la energía, y la salud y la educación
6. promover la expansión del sector privado en los países en desarrollo, que permita sostener un proceso de crecimiento estable y de generación de empleo. Para ello se debe contribuir a crear en los países un clima favorable a la inversión, que movilice los recursos financieros nacionales y atraiga la inversión privada del exterior.

Para una mayor eficiencia en las relaciones con las IFM se reforzarán y estrecharán los mecanismos de coordinación ministerial. Dicha coordinación, especialmente entre el MAEC y el MEH, deberá implicar una planificación de las contribuciones a las distintas reposiciones y Fondos, así como a iniciativas específicas de cada IFM.

Con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se mantendrán reuniones de coordinación sobre los temas relacionados con el desarrollo, y siempre antes de las Asambleas anuales del FMI y

BM y del Comité de Desarrollo, incorporando a sus representantes en las delegaciones presididas por el MEH.

La UE es un espacio fundamental con el que España tiene un claro compromiso. La presidencia española de 2010 deberá suponer un impulso claro y una mejora de la coordinación de la política de desarrollo de la Comisión y los Estados Miembros, en estrecha relación con el resto de organismos que trabajan en los países.

Por otro lado, la Cooperación Española reforzará a través de su política multilateral la reforma de NNUU y de los Organismos Multilaterales de Desarrollo, en el intento de que el cumplimiento de los ODM sea un objetivo transversal, de largo alcance, en el que se apoyan las políticas públicas y sociedades civiles para lograr los objetivos marcados.

En línea con la prioridad española hacia el continente africano, se reforzarán los programas regionales o multipaís, para lo cual se aumentará y reforzará la cooperación con los organismos regionales africanos. En los últimos años la Cooperación Española ha comenzado a trabajar con organismos como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) o la Unión Africana (UA). Esta línea de trabajo se debe consolidar, y expandir a otros organismos, tanto en otras regiones (África Oriental o del Sur), como particularmente a organismos regionales especializados (en particular las cuencas de agua, y organismos regionales medioambientales). Muchas de estas instituciones son pequeñas, con medios muy limitados y con recursos humanos con escasa capacitación. Por esto, la Cooperación Española trabajará en estrecha colaboración con otros donantes con mayor experiencia en este campo, y alineará su apoyo a los planes y programas estratégicos de los organismos regionales africanos para lograr una cooperación efectiva, eficaz y con resultados sobre el terreno.

Se buscará lograr una participación más activa y reflexiva en los principales Fondos Globales, los cuales juegan un rol relevante en el sistema de ayuda internacional al atraer la atención internacional y **recaudar fondos adicionales** – incluidos fondos privados - para abordar problemas concretos. Sin embargo, en ocasiones dichos Fondos también están contribuyendo a una mayor fragmentación de los canales de ayuda, imponiendo cargas adicionales a los países receptores.

Por lo tanto, la Cooperación Española seguirá apoyando los Fondos Globales en la medida en que se revelen eficaces en la recaudación de fondos y en abordar problemáticas específicas. Sin embargo, se hará un mayor esfuerzo de implicación y seguimiento para contribuir a una mejora de su efectividad y lograr una mayor complementariedad, coordinación y alineamiento entre esta ayuda y los programas país y planes de desarrollo nacionales.

Por último, se canalizará y aprovechará de una manera más decidida la experiencia acumulada de expertos y expertas españoles trabajando en organismos internacionales. Así mismo, se consolidará el número de jóvenes expertos financiados por España en los organismos multilaterales de desarrollo, dándoles un mayor apoyo y seguimiento, vinculando en ambos casos de forma efectiva su experiencia con el sistema español de cooperación, fomentando una trayectoria coherente y clara, y aprovechando el conocimiento acumulado para la Cooperación Española.

6.3 Coherencia de políticas para el desarrollo

El compromiso con una coherencia del conjunto de políticas es uno de los retos principales en este periodo. Los pasos dados en la agenda internacional en el ámbito de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo han sido sustanciales en los últimos años, avances en los que la adopción del Consenso Europeo sobre Desarrollo ha tenido un peso esencial. En él se plantean retos realmente importantes no sólo para la propia Unión Europea en su conjunto; también para cada Estado miembro.

Hay que recordar que la Ley de Cooperación Internacional 23/98 española estableció ya la base normativa en la que aparece el principio de coherencia de políticas (Art. 4), al señalar con claridad que "Los principios y objetivos señalados en la ley de cooperación 23/98 informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo"

En la Unión Europea este principio está recogido en el propio Tratado fundacional de la Comunidad Europea (Art 178), en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht (Art. 3) y en el más reciente Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 aprobado por la Comisión, Parlamento y Consejo, donde se describe el principio de coherencia como "*el compromiso por que las políticas distintas de las de Ayuda al Desarrollo contribuyan a que los países en desarrollo alcancen los Objetivos del Milenio*."

La UE manifestaba así su compromiso de fomentar las políticas a favor del desarrollo, velando porque todas las políticas de la Unión que afectan a otros países contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo. Tras esta declaración de intenciones se articuló un programa de desarrollo progresivo para avanzar en coherencia de políticas para el desarrollo ("Rolling Work Programme on PCD", Programa de aplicación progresiva de coherencia de políticas) al que se da seguimiento en un informe bianual que recoge los pasos dados en este ámbito por la Comisión Europea y los estados miembro ("EU Report on Policy Coherence for Development – COM(2007)545"). El primer informe corresponde al período 2006-2007 y en el mismo se perfila aún más la posición de la UE sobre coherencia de políticas de desarrollo, entendiéndola como "*el compromiso por maximizar las contribuciones positivas que las políticas no específicamente de AOD puedan tener sobre los países en desarrollo y minimizar los efectos negativos*".

Por otro lado, en la reunión ministerial de la OCDE sostenida el 4 y 5 de junio de 2008, se adoptó la "Declaración Ministerial de la OCDE sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo", reafirmando su compromiso con la coherencia de políticas para el desarrollo y la importancia de lograr las metas de desarrollo internacionalmente acordadas, incluyendo las contenidas en los ODM. En esta Declaración se manifiesta que "*reiteramos que el éxito en la reducción de la pobreza requiere políticas sobre un amplio rango de temas económicos, sociales y medioambientales, que se apoyen mutuamente […] Esta es la base de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo". "Reafirmamos nuestro fuerte compromiso con la CPD y enfatizamos su importancia para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluyendo los ODM"* (OEDC, 2008: p.2)

Estos avances explícitos en el marco de la UE y de la OCDE suponen un incentivo y un punto de apoyo para avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo en cada Estado miembro, especialmente entre el listado de esas temáticas prioritarias, donde resalta los temas específicos de comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, la dimensión social de la globalización,

empleo y trabajo dignos, migraciones, investigación e innovación, sociedad de la información y transporte y energía[3].

En el ámbito de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo es esencial superar una actitud o posición "reactiva" hacia la misma (que la identifica necesariamente con renuncia a parte del bienestar propio), para adoptar una posición "proactiva", donde se perciba con claridad que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo redunda en el propio bienestar a medio y largo plazo.

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo tiene por objetivo la búsqueda de sinergias entre políticas y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente –especialmente los ODM-, sinergias que deben entenderse como la acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales ("*es importante que las políticas distintas de las de desarrollo en sentido estricto contribuyan a los esfuerzos de los países en desarrollo por lograr los ODM*", según recoge la UE).

La CDP, pues, supone tratar de minimizar el riesgo de producir externalidades negativas sobre la pobreza , los ODM y resto de objetivos internacionales, buscando la existencia de la máxima externalidad positiva en cada política o en cada intervención de cada estado en cualquiera de sus ámbitos. Ello hace referencia a la necesidad de considerar el impacto sobre la pobreza *exante*, como refleja la Declaración de la OCDE ("*Resolvemos continuar nuestros esfuerzos para asegurar que las cuestiones del desarrollo son tenidas en cuenta en las políticas relevantes, entre otros, a través de un análisis de impacto mejorado y una mejor coordinación de políticas").*

La CPD supone también la incorporación, en los objetivos de las distintas políticas sectoriales, de su contribución a los ODM. Ello facilitará que considerar la repercusión de cada política sobre el desarrollo de los países más pobres no impida la consecución de sus objetivos sectoriales tradicionales.

La creación de la COMISIÓN DELEGADA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO será, sin lugar a dudas, el instrumento fundamental para avanzar en una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, y donde se construya y asiente la posición común del gobierno español ante las políticas que afectan al desarrollo.

Se propondrá la constitución de grupos de trabajo o comisiones técnicas y/o sectoriales de coordinación en el seno de la AGE bajo el mandato de la Comisión Delegada, lo que podría tener un impacto importante en facilitar la CPD. La SECI (DGPOLDE) ha sido designada ante el CAD de la OCDE y la UE como punto focal para avanzar en el cumplimiento del principio de coherencia de políticas por parte de la AGE española, por lo que su rol en la coordinación entre diferentes Ministerios será importante

En este ciclo se reforzará, por otro lado, los trabajos y rol del Consejo de Cooperación en su elaboración de informes sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo, así como la emisión de recomendaciones al gobierno al respecto por ambas cámaras.

Hay que ser conscientes de la dificultad que supone reforzar la coherencia de políticas en todos los ámbitos señalados en este epígrafe en tan sólo cuatro años, por lo que se ocupará especialmente de lograr avances en tres ámbitos en el período de vigencia del Plan Director: 1) el que atañe a la cohe-

[3] La Declaración Ministerial de la OCDE incorpora, asimismo, políticas económicas y financieras y energía

rencia en los aportes y contribuciones voluntarias a los organismos internacionales de desarrollo, financieros y no financieros; 2) la reforma del FAD, de forma que se distinga el uso de instrumentos de cooperación de aquellos otros encaminados a favorecer la internacionalización de la empresa española, reconociendo que ambos deben contribuyen al desarrollo; y 3) el relativo a la coherencia en la posición ante la UE sobre las políticas agrícolas y comerciales y, por otra parte, la seguridad alimentaria y la calidad medioambiental, por la importancia y urgencia que suponen ambos asuntos. Todo ello con independencia de que el esfuerzo de avanzar hacia una mayor coherencia haya de realizarse y mostrar resultados en todos los ámbitos de las políticas públicas.

6.4 Educación para el desarrollo

La construcción de una sociedad comprometida de una forma continuada con la erradicación de la pobreza y con el desarrollo humano y sostenible debe ir acompañada necesariamente de un proceso educativo que informe, forme y comprometa a la ciudadanía, bajo el modelo de lo que se ha venido a denominar Educación para el Desarrollo para la ciudadanía global. Este planteamiento trata de facilitar una comprensión crítica del modelo de globalización que permita reafirmar el vínculo entre el desarrollo, la justicia y la equidad; que promueva una conciencia de ciudadanía global ligada al tema de la corresponsabilidad y orientada a la implicación y a la acción local y global. La ED es una dimensión estratégica de la cooperación que debe facilitar que la ciudadanía pueda responder a los retos del proceso de globalización en coherencia con el enfoque de los derechos humanos, de la promoción de las capacidades humanas y la ayuda inclusiva. La Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española define la ED como:

> *"Proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible".*

Las ED se desarrolla a través de cuatro dimensiones no excluyentes e interrelacionadas:

- Sensibilización. Es una acción de concienciación a corto plazo, alerta sobre las causas de la pobreza y las estructuras que la perpetúan. A través de la sensibilización se despiertan conciencias críticas y prácticas solidarias; a este respecto, se promoverá la revisión de las prácticas de sensibilización que promueven mensajes simples, engañosos, catastrofistas, etc., que pueden promover el paternalismo y el asistencialismo. Se promoverán acciones de concienciación en las causas de la pobreza

- Educación-formación sobre el Desarrollo. Es un proceso educativo que forma en contenidos, habilidades y valores. Es una estrategia a medio y largo plazo, con un público objetivo claro hacia el que se orientan las metodologías educativas. Su dimensión temporal permite profundizar en el análisis de las causas de la pobreza y en las propuestas de cambio. El Plan Director 2009-2013 distinguirá entre la formación e investigación en temáticas que promuevan la ciudadanía global y aquellas otras que fomenten una formación especializada en desarrollo en España encaminada a fortalecer a los profesionales, técnicos y gestores de la cooperación al desarrollo española.

- Movilización social. Es la expresión más notoria de la participación de la ciudadanía, a través de las cuales se discute y negocia sobre los aspectos más cercanos y necesarios.
- Investigación para el desarrollo (se desarrolla en el Apartado siguiente)

Este PD pretende promover procesos de educación para el desarrollo coherentes con una cultura de la solidaridad y que contribuyan a la construcción de una ciudadanía global.

La Cooperación Española, en línea con lo recogido en el Documento de Estrategia de Educación para el Desarrollo, y de acuerdo a las recomendaciones establecidas en el *Consenso Europeo sobre Desarrollo en materia de Sensibilización y Educación para el Desarrollo*, promoverá esta dimensión estratégica a través de los espacios formales, no formales e informales, y fomentará, en el espacio de sus competencias, la participación de la totalidad de los agentes; fortalecerá líneas de trabajo que promuevan la dimensión Sur de las acciones de Educación para el Desarrollo, incorporen el enfoque de género y la dimensión intercultural

La Cooperación Española promoverá el desarrollo de ONGD, nuevos movimientos sociales, plataformas y redes internacionales que promuevan una ciudadanía global, e incorporará en sus iniciativas a representantes de estas instituciones y movimientos . .

Con el fin de aumentar la coordinación de actores y promover la adopción de marcos de financiación plurianual y conjunto entre distintos actores se establecerán marcos de actuación conjunto con las entidades de la Cooperación Descentralizada: Comunidades Autónomas y corporaciones locales.

A su vez, para la incorporación de temáticas relacionadas con la Educación para el Desarrollo en la enseñanza obligatoria se promoverán marcos de actuación conjunto entre el MAEC y la Secretaría de Estado de Educación y Formación del Ministerio de Educación, Políticas Social y Deporte, y las Consejerías con competencias en materia de Educación .

Para llevar a cabo todas estas iniciativas el Gabinete de Comunicación y Educación para el Desarrollo de la AECID contará con una unidad específica con las capacidades y los recursos propios y humanos que le permitan ejecutar actividades y promover la coordinación y complementariedad con otros agentes de la Cooperación Española y de la AGE en estrecha colaboración con las unidades competentes del MAEC.

La puesta en marcha de la Estrategia de Educación para el Desarrollo requerirá la dotación de los recursos necesarios, de cara a:

- Financiar y promover campañas institucionales de ED y actuaciones, que en sintonía con lo recogido en las dimensiones estratégicas y en los ámbitos sectoriales incidan especialmente en la lucha contra la pobreza y los ODM con implicación de todos los agentes de la cooperación nacionales, autonómicos y locales.
- Establecer convocatorias específicas de proyectos y convenios acordes con el contenido derivado del cruce con las prioridades horizontales y sectoriales recogidas en la Estrategia de Educación para el Desarrollo y priorizadas en el actual Plan Director.
- Llevar a cabo actuaciones para incorporar a largo plazo en el currículo de los ciclos de educación formal la educación para el desarrollo desde una perspectiva crítica, en conjunto y

coordinación con el Ministerio de Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y las Consejerías Autonómicas con competencias en Educación Formal y/o Cooperación,. También se elaborarán manuales de referencia sobre términos y conceptos y se establecerán convenios de colaboración y líneas de trabajo con las principales editoriales de textos educativos.

- Poner en marcha un Programa Municipal de ED cofinanciado por la AECID y los municipios que contará con la participación de las ONGD con presencia en cada uno de los ámbitos territoriales.
- Incorporar a los medios de difusión y comunicación, especialmente televisión, prensa e Internet, en la transmisión permanente y a largo plazo de los mensajes necesarios para construir una sensibilidad y una reacción de la ciudadanía adecuadas. Llegar a un compromiso de contribución de todos los medios, y a una guía sobre los mensajes a transmitir, será esencial.

Promover la sensibilización de la ciudadanía a través del uso de las TIC dirigida a divulgar las acciones de la cooperación oficial. Así mismo, con el objetivo fundamental de aumentar la sensibilización a través de los medios de comunicación se pondrá en marcha un Programa de sensibilización a través de los medios de comunicación locales y autonómicos

6.5 Investigación para el desarrollo y capital humano

Para consolidar una política de desarrollo de calidad, eficaz, coherente y a largo plazo, es necesario una labor de investigación y estudios sobre el desarrollo y un capital humano altamente cualificado que permita trabajar en los ámbitos más sensibles del desarrollo con calidad y excelencia generando así una masa crítica de conocimiento necesaria para proceso del desarrollo.

En España no existe una tradición investigadora sobre los problemas del desarrollo similar a la que se observa en los países de nuestro entorno. A diferencia de éstos, se detecta un notable predominio de la investigación-asesoría, centrada en el estudio de los programas y proyectos de cooperación sin que la investigación sobre los propios procesos y experiencias de desarrollo en sus distintos aspectos —económicos, sociales, políticos, de género, medioambientales, etc.— hayan tenido un progreso equivalente Los esfuerzos que, hasta el momento han realizado las Universidades Españolas han sido aislados y no existen estructuras fuertes y consolidadas en este ámbito en la Universidad. Es constatable la creación de institutos universitarios de investigación en el campo del desarrollo en las dos últimas décadas, así como el impulso a la investigación realizado desde instancias más informales fundaciones y ONGD. En muchos de los estudios promovidos por ellas participan profesores e investigadores de las universidades españolas, pero lo hacen casi siempre a título individual o en pequeños colectivos.

Algunos de los problemas más recurrentes son los siguientes:

- Los temas relativos al desarrollo y la cooperación apenas encuentran eco en las convocatorias de programas públicos de apoyo a la investigación.
- Al no priorizarse la temática del desarrollo y la cooperación al desarrollo en las convocatorias de la Universidad sitúa en clara desventaja esta temática frente a los priorizados.

- El impulso de la investigación en este terreno se ve asimismo frenado por la manera en que las autoridades académicas de dentro y fuera de la universidad entienden a menudo la investigación científica. La investigación en desarrollo y cooperación es una investigación que prima aspectos sociales, apuesta por el medio y largo plazo y aborda problemas que amenazan la vida de millones de personas y la misma supervivencia del planeta pero que no puede valorarse en términos de mercado
- La investigación requiere un importante grado de dedicación y especialización, lo que a su vez exige poder contar con medios y recursos adecuados para llevar a cabo el trabajo. El sistema de incentivos asociado a la evaluación y promoción del profesorado universitario existente limita la dedicación de esfuerzos en investigación al desarrollo y la cooperación, así como la estabilidad de los grupos dedicados a ella. A ello hay que añadir las dificultades específicas del ámbito de estudio, que requiere muchas veces un tipo más complejo y costoso de trabajo de campo.
- La mayoría de las convocatorias priorizan expresamente la financiación de grupos de excelencia reconocida. Es obvio que la consideración de la excelencia pasa casi siempre por trabajar con grupos de investigación de universidades de reconocido potencial y prestigio académico, lo que facilita la publicación de los resultados en determinadas revistas y más tarde la correspondiente evaluación positiva de tramos. Todo ello contribuye a un cierto alejamiento de las preocupaciones de investigación de dichos grupos respecto de la problemática de los países menos favorecidos y de las relaciones con colegas de universidades de dichos países.

El Ministerio de Ciencia e Innovación junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a lo largo de este ciclo establecerán medidas que permitan ampliar y consolidar nuestra base de investigadores y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo, con carácter multidisciplinar y en sus múltiples facetas y materializaciones. Con el fin de:

- Establecer una disciplina plenamente reconocida como prioritaria en el contexto de la I+D+i en España. En correspondencia con el nivel de prioridad de la política de desarrollo para el Gobierno Español.
- Impulsar la especialización de investigadores en aquellos ámbitos de la ciencia y tecnología que más aplicación o importancia pueden tener para el desarrollo (infraestructuras, agricultura y ganadería, ciencias del medioambiente, salud, políticas educativas,…) y, especialmente, en aquellos en los que la Cooperación Española pretenda asentar una ventaja comparativa y en aquellos que nuestros socios nos reclamen.
- Reforzar las capacidades sobre desarrollo de nuestros países socios, a través del apoyo decidido a sus Universidades y Centros de Investigación, para reforzar el principio de apropiación de París.

Es necesario la formación con la mayor calidad y excelencia del conjunto de actores que genere tanto en España como en nuestros países socios, un capital humano altamente cualificado para trabajar en los ámbitos más sensibles del desarrollo con la mayor calidad y excelencia, formando cuadros de las

organizaciones e instituciones de nuestros socios y de la Cooperación Española, y contribuir a generar masa crítica de conocimiento para el desarrollo.

Para todo ello, se reforzarán los programas que la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas ha venido desarrollando hasta la actualidad, y se impulsará un Plan Específico para la Promoción de Estudios sobre el Desarrollo que incorpore en la política de I+D del gobierno esta área, elimine incentivos negativos y genere incentivos positivos entre el profesorado universitario e investigadores para dedicar sus esfuerzos de investigación al desarrollo, y articule un programa específico en la AECID para el apoyo estratégico a los centros de investigación para el desarrollo.

Por otro lado, se propondrán medidas para la formación, reconocida académicamente de forma adecuada, y la dotación en condiciones de estabilidad, de los recursos humanos necesarios para sustentar el volumen de recursos que se prevé destinar a la AOD y que aporte resultados de desarrollo en condiciones de plenas garantías de calidad. Habrá que hacer un esfuerzo importante para ello, estudiando las medidas necesarias, e incorporándolas a la legislación si fuese necesario, para alcanzar un nivel de profesionalización, formación en habilidades, conocimiento y valores, que nos dote de esta garantía de calidad. Unos profesionales que sean el principal activo de la Cooperación Española, y como tales dotados de la estabilidad e incentivos adecuados por las administraciones públicas.

6.6 Coordinación y complementariedad de actores

Todos los actores de la Cooperación Española tienen como misión común el ser más eficaces en la lucha contra la pobreza. La construcción conjunta de una única política pública de cooperación para el desarrollo sobre la base del consenso existente, presenta la coordinación y, por consiguiente la complementariedad de actores, como requisitos imprescindibles, que permiten aprovechar las ventajas que supone dicha pluralidad a la vez que se cumplen los principios de eficacia de la ayuda adoptados por la comunidad internacional.

El Examen de Pares del CAD realizado en 2007 a España, y en relación a la pluralidad de actores, reconoce la diversidad, potencial y riqueza de España como donante, pero también alerta de los riesgos de dispersión, descoordinación y desorientación de la ayuda que esto conlleva.

Por ello, y con el propósito de mejorar lo relativo a coordinación y complementariedad entre actores de la Cooperación Española, se presentará en el periodo de vigencia del presente Plan Director un proyecto de ley de reforma de la actual Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo eje central será, además de la coherencia de políticas, el refuerzo de los mecanismos de coordinación que faciliten la construcción de la política pública de Estado de cooperación internacional para desarrollo, clarificando los mecanismos de coordinación, la articulación entre ellos, y el rol de cada actor.

6.6.1 Mecanismos de coordinación y complementariedad

Sin unos mecanismos que faciliten la comunicación de forma fluida y con un doble sentido y donde la actuación se encuentre presidida por el principio de lealtad institucional, no será posible avanzar hacia estadios posteriores, como la complementariedad o la armonización.

Desde 2004, se ha tratado de profundizar en los mecanismos de coordinación, especialmente los órganos consultivos, mediante la reforma del Consejo de Cooperación al Desarrollo, al que se dotó de nue-

vas funciones, o la creación de distintos grupos de trabajo para el tratamiento de diversos temas. Sin embargo, y pese a haberse avanzado en la profundización de los medios de consenso, aún persisten ineficiencias que deberán ser subsanadas en el periodo de vigencia del presente Plan Director.

Por ello, se tomarán las siguientes medidas:

- La Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, constituida en julio de 2008, asumirá su papel como máxima instancia de coordinación del Gobierno para el debate político, especialmente en lo que se refiere al principio de coherencia de políticas.
- Se fortalecerá el papel y funcionamiento de la Comisión Interministerial como órgano básico para la coordinación entre los distintos ministerios, especialmente a nivel técnico y operativo.
- Se constituirá una Conferencia Sectorial que reúna a la Administración General del Estado y a Comunidades Autónomas y que tenga por objeto la coordinación de las principales líneas de la política pública de Estado de cooperación internacional para el desarrollo.
- Se potenciará el papel de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como órgano de segundo nivel de coordinación, reforzando sus medios ejecutivos, especialmente en materia de calidad de la ayuda (Comisión Permanente) y estableciendo mecanismos que permitan el tratamiento por separado de las especificidades de CCAA y EELL.
- Se fomentarán los espacios y foros de debate para mejorar los canales de comunicación práctica y crear hábitos de trabajo conjunto entre Administraciones Públicas. En este sentido, el Primer Encuentro de Comunidades Autónomas en Cooperación al Desarrollo celebrado en Zaragoza en julio de 2008 es un buen precedente que puede servir como modelo.
- Se velará por dar continuidad al buen funcionamiento del Consejo de Cooperación al Desarrollo como elemento fundamental en la definición de un consenso en torno a la política de cooperación internacional para el desarrollo.
- Se pondrán en funcionamiento grupos de trabajo en los que puedan participar todos los actores interesados en el tema concreto, tratando así de solucionar los problemas de comunicación detectados en los grupos de trabajo de los órganos consultivos y de coordinación.
- Se establecerán mecanismos de comunicación y enlace entre los distintos órganos consultivos y de coordinación.

6.6.2 Mecanismos de coordinación sobre el terreno

En nuestra acción exterior, todos los actores de la Cooperación Española, tienen la misión común de ser más eficaces, para lo que es necesaria una unidad coherente, coordinada y complementaria, evitando los mensajes y acciones contradictorias que menoscaban la calidad e la ayuda, reducen su impacto positivo sobre los objetivos de desarrollo y distorsionan la percepción de los gobiernos y comunidades socias y receptores de la ayuda con los que se trabaja.

El objeto y la razón de ser de la política de desarrollo son las personas, su vida y sus dificultades de los países socios, manteniendo en primer plano los derechos de sus poblaciones, por lo que es un imperativo la acción común, coordinada y eficaz. Esto en coherencia con los compromisos internacionales

que ha asumido España en materia de desarrollo, los cuales deben ser conocidos, debatidos y consensuados por la multiplicidad de actores del sistema para llevar una única voz "al terreno".

Considerando todo esto, la Cooperación Española se concreta y construye a través de una estrategia común de asociación a escala país, que ha de integrar a todos los actores con potencial influencia o impacto sobre el desarrollo y bajo un estrecho diálogo y trabajo conjunto con el país socio (administración y sociedad civil).

Para esto, el rol de la OTC será el de facilitador de la coordinación y dinamizador de la complementariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores, en los términos que define el Art. 26 de la Ley de Cooperación. La integración de las Oficinas Económicas y Comerciales y del resto de oficinas y representaciones sectoriales en las embajadas será importante para garantizar la coordinación.

La **dirección estratégica** de la cooperación española sobre el terreno será realizada en el seno de un **grupo estable de coordinación sobre el terreno** –a modo de "consejo de cooperación sobre el terreno", que será el foro encargado del seguimiento de la asociación con el país y de la coordinación efectiva de la acción de todos los actores.

Cuadro 5: Mecanismo de coordinación de actores en el terreno Perú

Con motivo del proceso de elaboración del Documento Estrategia País de la Cooperación española con Perú 2005-2008 se planteó desde el terreno un mecanismo de coordinación de los actores; dicho mecanismo se diseñó y se puso a prueba como una experiencia piloto con el objetivo de discutir y concertar los principales elementos del borrador de la estrategia y validar de esta forma su funcionamiento. El diseño del mismo fue aprobado por los propios actores que lo integran

El objetivo del Consejo es contar con un instrumento de trabajo operativo donde estén representados los principales actores de la cooperación española con presencia en el Perú, para asegurar la comunicación, coordinación y búsqueda de complementariedad en el país a lo largo del ciclo de la estrategia (gestión y evaluación), promoviendo el intercambio de información, el análisis conjunto de la realidad del país y la definición de acciones complementarias.

La composición del Consejo en Perú refleja proporcionalmente la presencia y el papel que desempeñan los actores en el sistema de cooperación y su particular significado en Perú. Existen en Perú 32 ONGDs españolas, 79 Empresas adscritas a la Cámara de Comercio de España en Perú , 16 de las cuales forman parte del Comité de Responsabilidad Social Corporativa, 1 Universidad española del Estado: Universidad Nacional de Educación a Distancia y 2 Fundaciones sindicales y 1 Comunidad Autónoma con sede en Lima.

El mecanismo de trabajo conjunto está inspirado en los órganos consultivos y de coordinación del sistema español (Consejo de Cooperación) adaptándose a las necesidades del diálogo que pueden establecer los actores en el país.

En este sentido y atendiendo las especiales circunstancias de los actores en Perú, se llegó al consenso respecto a los cupos para cada actor. ***Los representantes de los actores*** que integran este mecanismo de coordinación de la C. española, han sido seleccionados entre sus propios agentes.

Administración General del Estado	1 Representante de AECID en Perú
	1 Consejero Económico / Comercial
	1 Consejero Laboral
	1 Consejero Cultural
	1 Consejero de Interior
Comunidades Autónomas y EE.LL	1 Representante CC.AA. Madrid
ONGD	3 representantes ONGD
Empresas	Presidente del Comité de RSC de la Cámara
	1 Representante de Empresa
Sindicatos	1 Representante
Presidente	Embajador de España en Perú
Vicepresidente	Coordinador General de la AECID en Perú
Secretaría Técnica	Area de Gobernanza democrática
	Area de Comunicación
	Area de ONGD y Relaciones Institucionales

Las funciones del Consejo de Coordinación de la Cooperación Española son:

Son funciones del Mecanismo:

1. ***Promover el intercambio de información y sistematización*** sobre las actividades de la cooperación española en el Perú, en los próximos 4 años así como compartir los resultados del seguimiento y evaluaciones

2. ***Establecer un proceso de análisis conjunto y permanente sobre el diagnóstico*** del país que permita su actualización y mejora continuada, interpretando los principales procesos de desarrollo y elaborando la reflexión sobre el papel de los actores y sus ventajas

3. ***Identificar criterios y prioridades estratégicas de acuerdo a los resultados del diagnóstico y a las directrices de la política española de cooperación*** (Ley de Cooperación, II Plan Director) de cara a futuras intervenciones para los próximos 4 años.

6.6.3 Hacia una cooperación oficial descentralizada más estratégica

En el proceso de consolidar una política pública para el desarrollo coherente, basada en el diálogo y la participación de todos los actores, los principios de eficacia de la ayuda han de empezar a ser adaptados y desarrollados en nuestro propio sistema. Estos principios ayudaran a avanzar hacia la consolidación de una cultura compartida de calidad de la ayuda. Todo ello requiere, para la consecución de sus fines y objetivos, de un compromiso y consenso construido con la activa implicación de todas las administraciones, central y descentralizada, y los agentes sociales.

Por ello, se perseguirá una mayor armonización y coherencia interna entre los actores públicos, tanto en el marco de políticas y estratégico, como en el instrumental y de gestión de la cooperación, que nos permita hablar con una única voz y respetar así el principio de alineamiento. Este proceso se llevará a cabo bajo el principio de mutua responsabilidad, vinculando además el rol que la sociedad civil y los actores privados tienen en un marco de mayor calidad de nuestro sistema.

Así, se velará por que todas las Administraciones Públicas consoliden de manera coordinada una cultura de planificación y dirección estratégica conjunta, participando del marco del Plan Director y las estrategias geográficas y sectoriales de la Cooperación Española.

De igual manera, con el propósito de canalizar la participación de Comunidades Autónomas en organismos internacionales, cuya relevancia en la definición de la agenda internacional de desarrollo es cada vez mayor, se planteará la elección en el seno de la Conferencia Sectorial de un único representante de las CCAA para la participación en la delegación española a las distintas cumbres y foros.

La coordinación es un primer paso hacia la complementariedad. Por este motivo se promoverá además de la coordinación de planificación las siguientes medidas.

Por lo que se refiere a la ejecución:

- Armonización de instrumentos y de procedimientos internos. En este sentido, debe tenerse en cuenta el desarrollo de la disposición adicional decimoctava de la Ley General de Subvenciones.
- Concentración geográfica y previsibilidad de la AOD, para contribuir no sólo a una mayor coordinación, sino también a un mayor alineamiento de la Cooperación Española con los países socios. Para ello se tendrá en cuenta la especialización en aquellos sectores o áreas geográficas en los que se detecten ventajas comparativas o mayor presencia de CCAA o EELL. Un buen mecanismo para ello, puede ser la creación de "mesas de complementariedad" donde participen los diferentes actores de la Cooperación Española que coincidan en la financiación de un programa concreto.
- Fomento de programas que permitan la participación activa de distintos actores de forma coordinada. Por ejemplo, el Programa MUNICIPIA o la iniciativa ART del PNUD, iniciativas de cooperación delegada entre CCAA o aportaciones a fondos temáticos internacionales, que además contribuyen también a la eficacia de la ayuda mediante la reducción de costes de transacción y aligeramiento de la gestión.

En lo que respecta a las fases de seguimiento y evaluación:

- Se perseguirá la mejora de los mecanismos mediante la puesta en marcha de evaluaciones conjuntas entre los distintos actores o el establecimiento de redes específicas de seguimiento de políticas de cooperación. En este sentido la información debe pasar de un conocimiento ex post esencialmente ilustrativa a un intercambio ex – ante que la hace ser constructiva e integrar esfuerzos a través de programas o proyectos conjuntos.
- Se reforzarán los sistemas de información de la cooperación oficial, evitando que se creen multiplicidades de acciones que evolucionan cada una por su cuenta.

7. GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO: PARTICIPACIÓN, APRENDIZAJE Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

7.1 Hacia una contribución de España a los resultados de desarrollo desde una visión de mutua responsabilidad en el desarrollo. Fundamentos

Los compromisos adquiridos por España en la Declaración de París en 2005, y reforzados en la Agenda de Acción de Accra en 2008, recogen la adopción de un sistema y enfoque de gestión que focalice ésta en la consecución de resultados de desarrollo en todos los niveles de intervención. La participación de España en la III Mesa Redonda sobre Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) en 2007 en Hanoi y su integración desde entonces en el grupo de trabajo del CAD sobre el tema ha permitido preparar el terreno para la implementación de un sistema de gestión propio de GpRD.

El concepto de "resultados de desarrollo", como bien refleja el Manual de buenas prácticas sobre la GpRD del CAD, es muy intuitivo: son básicamente cambios positivos en las condiciones de vida de las personas sostenibles a largo plazo, que se reflejan en la reducción de la pobreza y pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo (a nivel global, los ODM).

Los principios en los que se basa la visión de la Cooperación Española para guiar el establecimiento del sistema de GpRD en este ciclo, son los siguientes:

- Los resultados de desarrollo son efectos producidos por múltiples factores, pero en todo caso **fruto de la *asociación para el desarrollo* que a nivel local, territorial o país** se produce entre la sociedad civil y su gobierno local o nacional, entre éstos y la comunidad donante, y dentro de la propia comunidad donante.
- Analizar la *contribución* a conseguir dinámicas positivas en esa asociación que lleve a resultados a largo plazo; los resultados (incluidos los de corto plazo), son fruto de esa asociación para el desarrollo, por lo que el eje de la GpRD es "cómo" se está (y qué incentivos se generan) en esta asociación, y no tanto los "outputs" particulares de cada socio, proyecto o donante. Esta distinción entre *contribución* al éxito a largo plazo (resultados) y la *atribución* de éxitos según la cadena tradicional de resultados es esencial para su vinculación con los principios de la Declaración de París.
- Reconocer que en el fondo gestionar para resultados de desarrollo no es un problema técnico, sino un proceso político y social de elecciones y priorización de intereses;
- Comenzar a analizar las propias limitaciones del uso de modelos lógicos y teorías del cambio como bases predictivas de las cadenas de resultados, y enfatizar el rol que juegan los procesos de aprendizaje y adaptación de las intervenciones y programas como los "medios" para conseguir resultados de desarrollo;

- En línea con lo anterior, analizar y potenciar el rol de la participación social y los enfoques de proceso de aprendizaje
- Analizar y desarrollar las implicaciones y potencialidades de abordar la GpRD y la rendición de cuentas desde la perspectiva de la Ética del Desarrollo.

La Cooperación Española reconoce la importancia de la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) en la gestión de AOD y tiene el compromiso de incorporarla en la misma, incluyendo todas las fases de las intervenciones, en su sentido más amplio, así como en los diversos niveles de planificación, seguimiento y evaluación tanto estratégico como operativo, y en los ámbitos sectorial y geográfico.

Conviene tener presente que esta adaptación del sistema de la Cooperación Española a una GpRD, supone un profundo cambio metodológico pero, ante todo, un esfuerzo de medio y largo plazo, ya que implica un cambio en la cultura organizacional, de gestión y de la acción en cooperación.

El Plan Director 2009-2012 está planteado teniendo la consecución de resultados de desarrollo como uno de sus ejes principales y transversales. Tanto en la definición de los ámbitos estratégicos (donde ya se presentan marcos de resultados para su gestión, seguimiento y evaluación) como en el tratamiento de cómo se desarrollan las prioridades sectoriales en los ámbitos de aplicación correspondientes, ya se ha reflejado una teoría del cambio para este Plan Director que será la base de la GpRD de la política española de desarrollo.

Por otro lado, y asociado a este Plan Director se desarrollará, durante el primer año de su vigencia, un sistema integrado de gestión estratégica orientada a resultados de desarrollo, actualizando o generando guías metodológicas para ello.

- **La metodología actualizada para dirección estratégica en los países socios,** adaptada con los aprendizajes adquiridos de la aplicación en DEP/PAE en ciclo 2005-2008, incluyendo en ella una **metodología de seguimiento estratégico** correspondiente.

  El instrumento fundamental que reflejará la estrategia de la cooperación española en el país – el tradicionalmente denominado "Documento de Estrategia País" pasará a denominarse "**Marco de Asociación con el País**", para enfatizar la apropiación y el alineamiento alrededor de los diagnósticos compartidos con el socio y otros donantes, y sobre la propia estrategia de desarrollo o PRSP del país.

  La **gestión estratégica** de la cooperación española sobre el terreno pasará a girar en torno a una **institución de coordinación sobre el terreno**, convocada en el seno de la Embajada correspondiente y con la coordinación de la OTC –aprovechando la experiencia ya adquirida en diversas OTC en los años anteriores-, que será el foro encargado del seguimiento de la asociación con el país y de la adaptación permanente del Marco correspondiente incorporando el aprendizaje o las modificaciones necesarias.

  El Marco de asociación, en coherencia con los compromisos adquiridos en Accra, reflejará la previsión indicativa de los recursos que se tienen previsto destinar al país en los siguientes 3 a 5 años.

La renovación de los DEP –los Marcos de asociación- se realizará acorde al ritmo y en el momento adecuado en cada país, como condición necesaria para la apropiación (lo cual facilitará indirectamente un mayor acompañamiento desde las sedes del proceso), iniciándose en cuanto este Plan Director sea el vigente. Se adecuará la firma de los acuerdos formales de cooperación con los países socios con los momentos de elaboración y revisión de este Marco de asociación, para mejorar la coherencia entre el nivel estratégico y el operativo sobre el terreno.

El seguimiento del Marco de asociación responderá a la mutua rendición de cuentas con el país, integrándose en los sistemas existentes para ello o contribuyendo a generarlos cuando sea necesario (también apoyándose en la experiencia adquirida en diferentes países, como Mozambique). Se promoverá, igualmente, la elaboración de informes periódicos independientes sobre el desempeño de la cooperación española por parte de universidades o *think tanks* locales.

- Una nueva **Metodología de gestión de las intervenciones** de la Cooperación Española para contribuir a resultados de desarrollo;

Se elaborará una nueva guía de gestión de las intervenciones que integre metodológicamente los principios de eficacia de la ayuda al este nivel, así como la vinculación de cada intervención a las prioridades sectoriales y metas del socio y de este Plan Director.

- **Actualización de la Metodología de Evaluación** de la Cooperación Española orientada al aprendizaje para conseguir resultados de desarrollo
- Apoyándose en el trabajo ya realizado en la AECID, se adaptarán los instrumentos de **programación operativa de la Cooperación Española**.
- **El establecimiento de un sistema integrado y automatizado que debe relacionar los resultados a los que se *contribuye* con cada intervención que apoya la Cooperación Española con las líneas estratégicas de este PD y, en última instancia, con los ODM**, a través de su contribución a resultados recogidos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza (o documento equivalente) del país socio (o entidad correspondiente). Este paso es clave para poder rendir cuentas a la sociedad española y a su Parlamento sobre los resultados a los que está contribuyendo la Cooperación Española. Para ello será esencial que en el sistema de GpRD se asocie cada intervención de desarrollo a una línea estratégica del PD, que –a través de su vinculación unívoca con la codificación CRS del CAD, y de éstos con los ODM- permitirá

De esta forma, se podrá valorar la contribución del Plan Director en cuanto a resultados de desarrollo vinculados con los ODM y sus metas (como reflejo global de los avances y metas en resultados de desarrollo a escala global).

Las programaciones operativas de los diferentes actores, en primer plano AECID, y los correspondientes PACIs de la Cooperación Española y su seguimiento, se basarán en esta cadena de contribución a resultados. En particular, durante este próximo ciclo el tradicional "Seguimiento del PACI" será sustituido por **Informe de contribución a Resultados de Desarrollo** (que incorporará también la información respecto a desembolsos de AOD)

Los elementos anteriores conformarán la base de un sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo de la Cooperación Española, y tendrán su reflejo correspondiente (entre otros) en:

- La **adaptación de los sistemas de gestión y culturas organizativas** hacia aquellas basadas en resultados para la gestión de las organizaciones (en particular la AECID, como ya recoge su estatuto, Plan Inicial de Actuaciones y Contrato de Gestión), para que la gestión de cada organización **se vincule a contribuir a la consecución de resultados de desarrollo**.
- La **adaptación de los sistemas de gestión y culturas organizativas en otros actores del sistema,** como la Cooperación Descentralizada, que será invitada e incentivada a adoptar los marcos de resultados globales de la Cooperación Española (basados a su vez en los de los países socios)
- La capacidad para reportar resultados a los que *contribuye* la Cooperación Española en asociación con otros donantes y con el liderazgo de los países socios a la opinión pública española (y no sólo de los recursos invertidos).
- La capacidad de España de rendir cuentas a cada país socio, y exigirlas recíprocamente, en función de cómo contribuyen ambas partes a conseguir resultados de desarrollo (también en los ámbitos internacionales y domésticos –coherencia de políticas, por ejemplo)

7.2 De una política de evaluación estratégica a un sistema integrado de gestión de conocimiento

El presente Plan Director se desarrolla en un marco de resultados integrado desde el nivel estratégico hasta el nivel operativo. Partiendo de las necesidades de información de este marco de resultados, el objetivo es realizar las funciones de seguimiento y evaluación, según diferentes niveles de análisis y agregación, desde los ámbitos estratégicos hasta los operativos, sobre las prioridades geográficas, horizontales y sectoriales, así como por actor y por zona de intervención.

El sistema de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española integrará las siguientes prioridades estratégicas:

- Promoción de la garantía de calidad de la ayuda en toda la Cooperación Española y del enfoque hacia la gestión "por y para" resultados de desarrollo.
- Mejora de la calidad y la confiabilidad de los procesos de seguimiento y evaluación para la toma de decisiones, el refuerzo de la comunicación de los resultados y un mayor énfasis en el aprendizaje.
- Aclaración de mandatos y dotación de capacidades de evaluación en los niveles políticos, estratégicos y operativos.

El sistema de seguimiento en su nivel estratégico, tiene como principal producto la elaboración del Informe de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). En el periodo de ejecución del II Plan Director 2005-2008, este ejercicio se mejoró en varios aspectos tales como la extensión del seguimiento a entidades locales y universidades, la mejora de la contabilización de las contribuciones a Organizaciones Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) o la eliminación del riesgo del

doble cómputo de la ayuda. Sin embargo, quedan pendientes aun retos considerables y complejos entre los que se encuentran:

- A nivel estratégico: Vincular compromisos y desembolsos para pasar de un seguimiento estático a un seguimiento dinámico vinculado a la gestión para resultados de desarrollo, así como, la generación de previsiones en los marcos presupuestarios.
- A nivel operativo: Potenciar las actividades de seguimiento en el resto de actores de la Cooperación Española y, en especial, a nivel de terreno, que alimenten y agreguen información primaria a todo el sistema de gestión de la ayuda, vinculando el seguimiento con la evaluación y, a su vez, con el sistema de gestión del conocimiento.

En el pasado ciclo de planificación, la función de evaluación de la Cooperación Española evolucionó desde la evaluación de proyectos a la evaluación estratégica de programas, países e instrumentos, fuertemente apoyada por un impulso a la extensión de la cultura de evaluación a través de la elaboración de herramientas metodológicas tales como el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (2007).

El ciclo de planificación, seguimiento y evaluación que se inicia en este III Plan Director 2009-2012 tiene el reto de profundizar y culminar algunas de las reformas iniciadas en el anterior ciclo y dar un paso más, pasando, de una cultura de evaluación estratégica a la implantación de un sistema de gestión del conocimiento de la Cooperación Española. Para ello será preciso abordar diversos cambios, principalmente en las siguientes dimensiones:

7.2.1 Avanzar en un sistema integral de Seguimiento y Evaluación de la Cooperación Española

El esfuerzo planificador realizado en el anterior ciclo precisa de un necesario fortalecimiento de las funciones de seguimiento y evaluación para lo cual se pondrá el acento en las siguientes actuaciones:

Incremento de la cantidad de intervenciones evaluadas

El incremento de evaluaciones que se ha producido durante el ciclo 2005-2008, tanto a nivel estratégico como operativo, no se ha correspondido con el gran incremento experimentado por la AOD. Para avanzar en este reto, sabiendo que el escenario óptimo es que toda intervención sea evaluada (cada una en su nivel, enfoque y contexto específico), es imprescindible incrementar sensiblemente el número de intervenciones evaluadas en los próximos 4 años. De cara a futuro, toda intervención de desarrollo deberá integrar desde su diseño un sistema de seguimiento y evaluación que se imbrique en el sistema de gestión del conocimiento de la Cooperación Española, y que sea la base para la toma de decisiones en los futuros procesos de planificación. Todo ello, debe ir acompañado de un incremento de los recursos humanos, su correspondiente cualificación, y el consiguiente aumento de recursos financieros destinados a cubrir dichas necesidades.

Con el fin de contribuir a incrementar la cobertura de la evaluación en el sistema español de cooperación se pondrán en marcha diversos *incentivos y acciones*:

- Establecer un marco normativo que contemple la importancia y obligatoriedad de realizar evaluaciones del diseño, funcionamiento, resultados y efectos de todas las intervenciones de

desarrollo. Con este fin, se podría modificar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo para introducir y aplicar este incentivo.

- La creación de manera estable de unidades de programación y evaluación con capacidad para asumir en sede central y en terreno la gestión y la coordinación de los procesos de programación, seguimiento y evaluación.
- Establecer una orquilla de porcentaje en el presupuesto de cada intervención para la evaluación (entre el 3% y el 5%) y el seguimiento (entre un 2% y un 3%). Dichas asignaciones deben ser adaptadas a las necesidades concretas, la complejidad de cada evaluación y el seguimiento a llevar a cabo en cada intervención de desarrollo.
- Adecuar el marco de identificación, gestión y financiamiento de las evaluaciones de manera que permita realizar estudios conjuntos de común interés con otros actores, tanto donantes como países socios.
- Crear instrumentos específicos dentro del sistema de planificación, seguimiento y evaluación para hacer coherente y efectiva la gestión estratégica con la operativa. Un primer paso será fortalecer el anclaje institucional del sistema de seguimiento y evaluación, estableciendo las responsabilidades en el proceso de toma de decisiones y los recursos adecuados que el sistema implica.
- Promover acciones de formación y sensibilización encaminadas a que la evaluación sea gestionada por todos los actores de cooperación, avanzando en el enfoque integral de evaluación orientada al aprendizaje y a la generación de resultados útiles.

Mejora de la calidad de las evaluaciones

Además de la escasa cobertura de la función de evaluación en las intervenciones de la Cooperación Española, a la evaluación aún le queda por desarrollar un gran potencial en términos de mejora para elevar el nivel de calidad de sus diseños y su ejecución, así como garantizar la utilidad a los que la comisionan.

Con el fin de contribuir a incrementar la calidad de la función de evaluación en el sistema español de cooperación se proponen los siguientes *incentivos y acciones*:

A nivel de enfoque y metodológico:

- Promover la realización de acciones sistemáticas de capacitación en el diseño, gestión y realización de evaluaciones entre todos los actores de la Cooperación Española, utilizando técnicas como formación de formadores o asistencias técnicas tutorizadas.
- Fomentar el enfoque de utilidad y hacia los usuarios, con todas sus implicaciones: su liderazgo en el planteamiento de las necesidades informativas y el diseño del mandato, enfoque descentralizado y de aprendizaje organizacional, considerar los recursos humanos necesarios, traspaso desde el terreno de los diferentes aprendizajes, etc.

A nivel de actores:

- Favorecer el liderazgo del país socio –y fortalecer sus capacidades- de cara a la puesta en marcha de evaluaciones conjuntas, cuya temática e interés estén alineadas con las políticas

de desarrollo local, de manera que favorezcan, además del aprendizaje, la transparencia y el rendimiento de cuentas mutuo.

- Aunar esfuerzos en el desarrollo de ejercicios de evaluación coordinados al interior de la CE entre los distintos actores, tanto a nivel Estatal, como Autonómico y Local, y en su caso, ONGD, Universidades, etc. Para ello, es necesario coordinar las previsiones de evaluación de todos los actores, a la vez que dotar a los espacios institucionales de representación de la capacidad técnica para avanzar en un programa de evaluaciones para un periodo estable que represente los esfuerzos globales de la CE en esta materia.
- Poner a disposición de todos los actores del sistema español de cooperación de una metodología integrada del ciclo de intervenciones de desarrollo, orientada a la gestión del conocimiento y que contemple el seguimiento y la evaluación desde el mismo diseño de las intervenciones, facilitando y promoviendo la medición de resultados de desarrollo. Un elemento esencial será la integración coherente en un sistema de seguimiento y evaluación en el que se planifiquen y presupuesten los recursos necesarios.
- Supervisar la implementación de la política de evaluación de la Cooperación Española. A tal efecto, anualmente la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional enviará un informe de implementación de esta política al Consejo de Cooperación para su valoración.

Creación de un sistema de seguimiento y evaluación de las contribuciones a Instituciones y Fondo Multilaterales

El importante aumento de las contribuciones financieras a fondos e instituciones multilaterales de la Cooperación Española hace necesario establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que proporcionen información sobre el desempeño y resultados de dichos fondos, con el doble objetivo de rendir cuentas y de mejorar la toma de decisiones de cara a una mejor asignación de futuros fondos y contribuciones multilaterales, así como de conocer su contribución a la consecución de resultados de desarrollo en los países socios y a nivel global. Sin embargo, el gran número de agencias y fondos a los que contribuye España impide realizar un seguimiento de todos ellos, por lo que se aconseja una concentración de los esfuerzos en los más relevantes.

A tal efecto se desarrollará un Protocolo de Actuación que contenga las acciones necesarias para dar cumplimiento a dichos objetivos en función de las diferentes clases de Fondos a los que España contribuye:

- **Fondos *ad hoc***: En estos Fondos -que se establecen entre España y una Organización Multilateral bajo el interés común de impulsar un determinado sector o elemento de la agenda internacional- es necesario establecer un sistema de seguimiento y evaluación específico que proporcione información sobre su funcionamiento y resultados. Para implementar dicho sistema será necesario destinar un porcentaje determinado de la contribución total al Fondo a las actividades de seguimiento y evaluación del mismo.
- **Fondos Multidonantes**: Por la propia naturaleza del Fondo, donde España es un donante más entre otros muchos, las actividades de seguimiento y evaluación deben estar armonizadas y presentarse en formato estándar para todos los contribuyentes del mismo. En este caso,

España debe sumarse a los mecanismos de seguimiento y evaluación previstos en los Fondos, así como fortalecer los sistemas de evaluación de los Organismos Multilaterales existentes.

Conforme a los compromisos asumidos en el ámbito de eficacia de la ayuda, un sistema de evaluación de calidad de dichas contribuciones precisa de la puesta en marcha de diferentes iniciativas, entre otras:

La participación en misiones de evaluación que la propia Entidad promueva en el ámbito del Fondo constituido.

La programación y realización de evaluaciones intermedias y/o finales externas, comisionadas individualmente o de manera conjunta con la organización multilateral (Fondos ad hoc), o con otros donantes que estén interesados (Fondos Multidonantes).

La contratación de expertos/as con cargo a los diferentes Fondos con el objetivo de fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación y facilitar la sistematización y retroalimentación de la información al interior de la Cooperación Española.

Por último, España seguirá participando de manera activa en las redes de donantes que realizan ejercicios de valoración y evaluación de Organizaciones Multilaterales, con el objetivo de generar y usar conocimiento sobre los Fondos a los que España contribuye, como MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network) y la Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

7.2.2 Adaptación al contexto internacional y a la nueva arquitectura de la ayuda

Desde el año 2005, en el que se aprobó la Declaración de París y se pusieron en marcha la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda, que se han profundizado a través de la Agenda de Acción de Accra, el contexto en el que se provee la ayuda oficial al desarrollo ha cambiado considerablemente. Por tanto, la función de evaluación de la Cooperación Española deberá realizar una serie de esfuerzos para llevar a cabo los cambios y ajustes necesarios que permitan adaptar la función de evaluación al nuevo contexto internacional. Con este objetivo se proponen llevar a cabo de forma progresiva las siguientes acciones en relación con los principios de la eficacia de la ayuda:

- De acuerdo al principio de Apropiación:

- Abrir a los países socios la participación activa en los procesos y resultados de las evaluaciones que se pongan en marcha, en línea con el principio de la construcción de partenariados más inclusivos recomendado por la Agenda de Acción de Accra.
- Utilizar el mecanismo de evaluaciones conjuntas no sólo entre donantes sino también con el país socio. Para este fin se podrá utilizar la modalidad de trabajo conjunto mas adecuado a las necesidades de los participantes.
- Apoyar al país socio para la puesta en marcha de evaluaciones sobre intervenciones de los países donantes.

- De acuerdo al principio de Alineamiento:

- Aumentar la cobertura y profundidad de la construcción de capacidades en seguimiento y evaluación de las instituciones de los países socios, teniendo en cuenta las necesidades identificadas y a demanda de los mismos.
- Maximización del uso de recursos humanos y técnicos del país socio en los procesos de evaluación como la opción a usar de manera preferente.
- Previsibilidad de las evaluaciones a llevar a cabo con la suficiente antelación para que esta se convierta en un proceso de aprendizaje y no produzca efectos perversos en el país socio.

- De acuerdo al principio de Armonización:

- Programación conjunta de evaluaciones entre la Cooperación Española y otros donantes, con el fin de reducir costes de transacción, eliminar redundancias y medir resultados de desarrollo en los países socios conjuntamente.
- La evaluación delegada de intervenciones de desarrollo, donde uno o varios donantes encargan a otro/s que comisionen una evaluación y puedan compartir sus resultados sin necesidad de intervenir en el proceso evaluativo, pero coadyuvando a la división internacional del trabajo y ampliando la cobertura de países y sectores evaluados.
- La realización de evaluaciones conjuntas en el marco de programaciones conjuntas entre donantes y fuera de ellas, cuando las partes lo consideren necesario.
- La creación y el funcionamiento de un sistema de gestión del conocimiento de las diversas fuentes disponibles para conseguir una optimización de los recursos.

- De acuerdo al principio de Gestión para resultados de desarrollo y Mutua responsabilidad:

- El fortalecimiento del diseño, implementación y valoración de las políticas a través de la mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación de los países socios.
- La medición de resultados e impactos de desarrollo a través de instrumentos que sean eficientes, tales como el Fondo Español de Gestión de Resultados de Desarrollo y Evaluación de Impacto (Fondo conjunto con el Banco Mundial) u otros partenariados que se estimen convenientes.
- El alineamiento de los indicadores y metodologías entre el donante y los socios con el objeto de reducir costes y homologar visiones de cara a la mutua rendición de cuentas.
- La participación en las valoraciones recíprocas basadas en evidencia que menciona la Agenda de Acción de Accra así como el apoyo y la participación en los ejercicios de seguimiento y evaluación de la Declaración de París.

7.2.3 El Sistema de Gestión del conocimiento de la Cooperación Española

Los sistemas de cooperación para el desarrollo internacional, y el español en concreto, generan una ingente cantidad de datos, información y conocimientos que, bien no son aprovechados, o bien, ni siquiera se es consciente de que puedan ser aprovechados para mejorar la calidad de la ayuda, y reducir costes en la gestión de la misma, siendo mas eficaces y eficientes.

Un sistema de gestión del conocimiento de la Cooperación Española deberá hacer posible la recopilación, la explotación y la difusión de conocimiento útil para la toma de decisiones públicas basadas en evidencia a demanda de los agentes de la cooperación, a través de una tecnología adecuada y eficaz.

El sistema de cooperación para el desarrollo español tiene, entre otras, las siguientes fuentes de conocimiento: la propia práctica desarrollada en el terreno y en la sede vinculada a las evidencias que se van generando en los procesos de desarrollo; las evaluaciones que otros donantes y socios llevan a cabo; y la sistematización de conocimiento que genera la academia (artículos/estudios).

El diseño y aplicación concreta de este sistema de gestión del conocimiento será objeto de un estudio y un plan de aplicación que estará integrado por un sistema modular en función de las necesidades de los actores que participen en el mismo y de una implantación progresiva en el tiempo. Indudablemente, esto requerirá destinar recursos importantes a la realización de esta función, valorando de forma correspondiente su importancia.

8. PRIORIDADES SECTORIALES Y HORIZONTALES DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

8.1 Las políticas de desarrollo y la acción estratégica sectorial

8.1.1 De las estrategias sectoriales de la Cooperación Española al ejercicio de una política de desarrollo. Orientaciones en su aplicación para una ayuda eficaz

Durante el período del Plan Director 2005-2008, y en cumplimiento del desarrollo de la LCID, la Cooperación Española realizó un esfuerzo muy importante para dotarse de documentos de estrategia sectorial para cada uno de los sectores prioritarios, en los que se establecía un marco de objetivos, líneas estratégicas y acciones prioritarias.

Los contenidos de la política de desarrollo en cada sector, y el presente Plan Director, construyen la definición y marco general de cada sector desde los debates y formulación de las estrategias realizados durante estos años.

Partiendo del reconocimiento de este esfuerzo, y de la aportación sustancial que los documentos de estrategia sectorial hacen al actual Plan Director, es necesario dar una nueva lectura a dichos documentos, especialmente a su modo de interpretación y uso en el marco de la evolución que desde 2005 ha tenido la cooperación al desarrollo.

1. En primer lugar, los principios de apropiación, alineamiento y armonización de la Declaración de París obligan a poner en un segundo plano los documentos de políticas sectoriales particulares de cada donante para poner en primer plano los de los socios. En este contexto, necesariamente los documentos de estrategia sectorial tienen que ser contemplados **como marcos generales para el diálogo de políticas con los socios**.
2. La propia **definición de sector** contemplará y priorizará la clasificación de cada país socio, acomodando la equivalencia al presentado en este Plan Director (tarea de la Cooperación Española, no del socio, a incluir en el Marco de Asociación), como requisito indispensable para el alineamiento.
3. En segundo lugar, es necesaria una reinterpretación desde la óptica de la evolución de una política de cooperación a una de política para el desarrollo. Ello obliga a contemplar la acción estratégica de cada sector en los seis ámbitos estratégicos que la componen, orientando su aplicación más claramente a posiciones en foros internacionales, a prioridades de acción multilateral, o a coherencia de políticas, además de a la aplicación tradicional en programas o proyectos sobre el terreno.

8.1.2 El rol de las estrategias y prioridades sectoriales en la agenda de eficacia de la ayuda.

Los efectos que el enunciado y descripción de políticas sectoriales tratan de inducir en este Plan Director son:

- Una fundamentación sólida de las opciones posibles en los sectores a los que se refieren, como reflejo de los acuerdos y consensos internacionales, doctrina desarrollada y avances teóricos.
- Criterios claros del cuál es el marco general de acción en el sector correspondiente, priorización de objetivos y líneas estratégicas en el sector, y el reflejo de las principales opciones estratégicas de la Cooperación Española en un sector particular.
- Unificación de visión y criterios para la toma de decisiones en el conjunto de actores de la Cooperación Española en un sector determinado.
- Delimitar los campos posibles de acción en un sector (qué "no" apoyará "nunca" la Cooperación Española; qué "es posible" apoyar; y qué es "prioritario" apoyar)
- Servir de instrumento claro para las negociaciones en cada país socio sobre apoyos a políticas públicas locales, con las cuales *se alinea* la Cooperación Española a la luz de sus documentos de estrategia sectorial, pero *nunca a la inversa*. Este proceso de concordancia entre marcos de acción sectoriales reflejados en los documentos de estrategia sectorial, y el alineamiento con las políticas públicas del país, es objeto del proceso de **dirección estratégica en cada país**, reflejada en el Marco de Asociación y refrendada en Comisiones Mixtas.

  Es importante reiterar que el principio de liderazgo-apropiación y de alineamiento prevalecen sobre los contenidos de un documento de estrategia sectorial en la arena política de negociación del apoyo de la Cooperación Española en un sector o programa determinado (la estrategia sectorial orienta la negociación y fija el marco de la posición española, pero nunca se impone sobre las políticas locales)

  La posición de la Cooperación Española en un país determinado viene normativamente informada por la Declaración de París por el principio de armonización, por lo -que teniendo en cuenta la presencia de varios donantes con sus propias orientaciones sectoriales - nuevamente el rol de las estrategias sectoriales son de instrumento de diálogo para fijar las posiciones armonizadas de todos los donantes ante una única política pública del país
- Servir de instrumento claro para delimitar la **posición española en los foros y organismos internacionales** involucrados en el sector y para la asignación coherente de recursos en el ámbito multilateral, donde el documento de prioridad sectorial es el instrumento programático protagonista.

8.1.3 Instrumentos específicos para la implementación de las políticas sectoriales de desarrollo

Las estrategias sectoriales desarrolladas en el ciclo anterior continúan siendo instrumentos al servicio de las políticas de desarrollo y de cooperación, dado que establecen el marco legal, conceptual y me-

todológico, acorde con la doctrina internacional, que orienta tanto la Cooperación Española. No obstante, la política de desarrollo no se agota en estos documentos: son documentos vivos, que se amplían, evolucionan y adaptan, como así ha sido ya en este III Plan Director.

En este nuevo ciclo, no se desarrollarán nuevos documentos de estrategia sectorial. El instrumento central para que los contenidos sectoriales de la política de desarrollo se traduzcan en los diferentes ámbitos estratégicos –fundamentalmente en la asociación sobre el terreno y en el ámbito multilateral- será la elaboración anual para cada sector de **Papeles de Política** (*Policy Papers*) y de **Resúmenes de Política** (*Policy Briefs*). Estos documentos breves podrán ser actualizados cuando sean necesarios y se difundirán vía TIC para facilitarlo. Serán, por otro lado, la síntesis en cada sector de los aprendizajes que la gestión del conocimiento vaya permitiendo aportar de forma continua.

8.1.4 Las prioridades horizontales: noción y principios para su consideración

Desde los años 90 diferentes Conferencias internacionales de ONU han identificado el enfoque de género, el enfoque de diversidad y el respeto por la sostenibilidad del medio ambiente como prioridades transversales a integrar en todas las acciones de desarrollo. Desde el año 2008, a partir del proceso de preparación del Tercer Foro de Alto nivel de Accra sobre Eficacia de la Ayuda (recogido en la Agenda para la Acción de Accra), el debate sobre la relevancia de los temas horizontales toma especial fuerza en el contexto de la eficacia de la ayuda, considerados como elementos fundamentales para conseguir resultados de desarrollo, añadiendo a los tres anteriores la referencia a los grupos excluidos y a los derechos humanos.

La inclusión de las prioridades horizontales en el Plan Director 2005-2008 supone un avance importante para la Cooperación Española. Este avance se profundizó mediante la inclusión en los ejercicios de planificación estratégica sectorial de unas pautas mínimas para llevar a cabo la transversalidad de las prioridades horizontales en cada sector. Considerando este avance, todavía es necesario consolidar en este Plan Director una efectiva aplicación de los elementos transversales en las actuaciones de la Cooperación Española, en todos los instrumentos y por todos los actores de desarrollo.

En este III Plan Director, las prioridades horizontales y transversales serán las siguientes:

1) Derechos humanos
2) Gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo institucional
3) Género en desarrollo
4) Sostenibilidad Ambiental y Cambio climático
5) Respeto y Valorización de la diversidad cultural
6) Empoderamiento de poblaciones discriminadas y excluidas

La consideración de prioridades horizontales y transversales supone, en primer lugar, prestar en cada nivel político –desde el propio Plan Director hasta cualquier intervención de la cooperación española- una especial atención al impacto de ésta en cada ámbito transversal. Esto significa la realización de evaluaciones de impacto de cada política, programa o intervención en cada uno de los ámbitos.

Por otro lado, y desde una actitud más proactiva, estos ámbitos se consideran prioridades horizontales porque son susceptibles de ser mejorados en cualquier intervención, y porque a su vez impactos posi-

tivos sobre ellos genera un impacto positivo mucho mayor. Este tipo de evaluaciones de carácter más estratégico que reactivo serán el camino a seguir en la consideración de las prioridades transversales en el sistema de GpRD.

8.1.5 Gestión para Resultados de Desarrollo y prioridades sectoriales y horizontales

La Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), entendida desde la perspectiva de la contribución de la Cooperación Española al desarrollo, es un tema especialmente delicado en el tratamiento temático o sectorial.

El sistema de GpRD que emana de este III Plan Director considera que:

- La contribución a resultados de desarrollo de cualquier intervención en que participe la Cooperación Española, está condicionada por el modo en que ésta se desarrolla (por tanto por el cómo se realiza). El impacto, y por tanto su eficacia, dependerá entonces de la calidad de la asociación en la intervención. Dado que el contenido de las intervenciones depende básicamente de las prioridades locales, la contribución a objetivos de desarrollo a través de la acción sobre el terreno de la Cooperación Española sólo se reconstruye a partir del diálogo sobre políticas y consenso de actuaciones entre los países socios y la Cooperación Española.
- La evaluación en términos de efectos e impactos de desarrollo no pretenderá su atribución unívoca a la Cooperación Española éstos, sino que asume que la mayor o menor atribución se puede aproximar evaluando la calidad de la asociación establecida y cómo la Cooperación Española ha contribuido en ella.
- La contribución a resultados de desarrollo no sólo se realiza mediante intervenciones de desarrollo bilaterales. La acción multilateral de los OMUDES contribuye igualmente a resultados de desarrollo, por lo que igualmente la eficacia de los resultados está mediada por la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda. Por ello, la política de desarrollo en cada sector debería poder establecer las asociaciones con los OMUDES apropiados en su sector.
- La contribución a resultados de desarrollo se realiza además a través de ámbitos que no necesariamente se financian con AOD. Por ello, en cada sector debe preverse los ámbitos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo más sensibles, así como prever las posiciones o medidas que deberían adoptarse para contribuir al desarrollo en un sector determinado.
- Los resultados de desarrollo están fuertemente condicionados por los foros internacionales de desarrollo. De ahí que las posturas que España adopte en los mismos sean también objeto de planificación elemento esencial en este Plan Director.
- Para ejercer adecuadamente una política de desarrollo en un sector determinado, son necesarias tres condiciones internas: (i) una investigación para el desarrollo que sustente la toma de decisiones y la elaboración de posicionamientos adecuados; (ii) una opinión pública sensible e informada en cada sector de forma particular; y (iii) una coordinación efectiva entre las Administraciones Públicas y entre los actores que interactúan en cada ámbito para una acción coherente.

- Cualquier intervención de desarrollo que apoye la Cooperación Española, por tanto, tiene que contribuir al desarrollo en dos niveles: (i) de manera prioritaria, cada intervención de desarrollo de la Cooperación Española tiene que contribuir a resultados de desarrollo planteados por sus socios locales y por lo tanto, estar alineados con sus prioridades; y (ii) en cada intervención la asociación debe, para ser coherente con la política de desarrollo, contribuir – directa o indirectamente- al menos a una línea estratégica recogida en este plan director. Estas líneas estratégicas están ligadas a la contribución esperada de la Cooperación Española a los resultados de desarrollo a nivel sectorial y con las metas de desarrollo acordadas internacionalmente.

Estas afirmaciones permiten establecer un trazado de la contribución española a resultados de desarrollo en todos los ámbitos estratégicos, y son la base del sistema para la Gestión para Resultados de Desarrollo integral que se pondrá en marcha con este Plan Director

8.2 Prioridades sectoriales de la Cooperación Española

8.2.1 Gobernabilidad democrática, prevención de conflictos y construcción de paz

Marco conceptual y normativo

i) <u>El Triangulo de los Actores de la Gobernabilidad</u>

Durante las últimas décadas, el Estado en los países en desarrollo ha experimentado varias transformaciones e intentos de reforma que en muchas ocasiones no pudieran evitar el aumento de la brecha de la pobreza y de las desigualdades sociales. Los países que lo lograron lo hicieron porque realizaron no sólo reformas aisladas sobre el gobierno o las instituciones políticas, sino también reformas integrales del modelo de desarrollo que tuvieron en cuenta a las instituciones económicas y las variables socioculturales propias. Esta relación necesaria entre el Estado, el mercado y la sociedad ha traído de nuevo al Estado al primer lugar de la escena, con una reforzada responsabilidad como regulador y generador de infraestructuras económicas y sociales para el desarrollo. Por tanto, las administraciones públicas tienen una creciente importancia en el desarrollo y en la generación de cohesión social con políticas inclusivas.

En los procesos de planificación de la Cooperación Española para el desarrollo, el concepto de gobernabilidad ha experimentado un proceso de maduración desde el Primer Plan Director hasta la este nuevo PD. La afirmación de que la gobernabilidad debe ofrecer resultados en la construcción de ciudadanía y en la reducción de la pobreza viene dada de las recomendaciones del CAD. Se debe asegurar que los objetivos de cada proyecto estén orientados a resultados, comprobando qué mejoras se han obtenido en la vida de las personas en particular de las más pobres. Mientras que el Plan Director 2001-2004 enfocaba el "fortalecimiento institucional", el Plan Director 2005-2008 y la Estrategia de Gobernabilidad Democrática añadieron al "Fortalecimiento institucional" la dimensión del "fortalecimiento de la ciudadanía", prestando más atención a las relaciones entre el sector público y la sociedad civil. Para la Cooperación Española, la protección de los Derechos Humanos es el primer objetivo de un sistema democrático y son mediador de bienestar e indicadores de gobernabilidad. Los Derechos Humanos no son sólo un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también un programa que puede

guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles.

El acceso a la justicia es otro aspecto crucial para fortalecer el Estado de Derecho, consolidar la democracia y aumentar la cohesión social. El fortalecimiento de la democracia depende también mucho del papel que desempeñan los partidos políticos, en particular en lo que respecta a la formación en valores y culturas democráticas. La mala percepción que la sociedad tiene a menudo de los partidos es consecuencia de que se relaciona directamente la política y la corrupción y las consideraciones que los procesos electorales son un juego de suma cero, donde quien gana las elecciones pretende eliminar a quien las pierde. Por estos motivos, se promoverá la concertación y el diálogo en contextos donde la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social han de ser objetivos prioritarios. El dialogo social debe favorecer la consecución de consensos y la participación democrática entre los principales partes interesadas. Las estructuras y los procesos de diálogo social contienen el potencial necesario para resolver importantes cuestiones económicas y sociales, estimulan la buena cuestión de los asuntos públicos, promueven la paz y la estabilidad en los ámbitos social y profesional e impulsan el progreso económico.

Esto también tiene un amplio espacio desde el punto de vista local. Es en el ámbito local donde se identifica y reconoce más claramente el ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos. La descentralización transfiere poder, responsabilidad y recursos, lo que constituye un contrapeso a la concentración del poder y a la tentación del autoritarismo.

Ahora bien, el Plan Director 2009-2012 da un paso más consolidando el anterior, subrayando la importancia del "fortalecimiento del sector privado" como una dimensión más que es vital para el buen Gobierno Democrático, porque la falta de un marco institucional adecuado para el buen rendimiento de los mercados en general, y de los mercados de trabajo en particular crea un ambiente de inseguridad que impide la acumulación de capital físico, financiero, humano y social. Con esta dimensión se completa el triangulo de los actores de la gobernabilidad (Estado, Sociedad Civil, Sector Privado). El Estado debe garantizar seguridad, justicia e instituciones estables, que permitan el empoderamiento de la sociedad y el funcionamiento de los mercados. Puede ser el principal creador de riqueza y bienestar de un país si se acompaña su actividad de políticas públicas redistributivas y que generan empleo y garanticen los Derechos Humanos. Para que desarrolle plenamente su actividad, requiere de un ámbito institucional que favorezca dicha actividad. La creación de este ámbito institucional es responsabilidad del Estado. La sociedad civil desempeña un papel importante como interconexión entre la sociedad, los agentes económicos y el Estado.

ii) <u>La prevención de crisis y la construcción de paz a través de la Gobernabilidad Democrática</u>

Uno de los principales mensajes de la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española es el reconocimiento de la existencia del estrecho vínculo entre desarrollo y seguridad. Aunque la propia historia de la Europa posterior a la II Guerrea Mundial testifica la fuerte correlación entre el desarrollo y la seguridad, hasta la publicación en 2003 de la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (2003) y el informe del Secretario de NNUU "Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos" no se ve materializado dicho vínculo.

La Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española, afirma que "el desarrollo es una condición previa fundamental para lograr mayores niveles de seguridad" y que "todo lo que contribuya a garantizar un nivel adecuado de desarrollo social, político y económico a una persona (e igualmente una sociedad) deriva automáticamente en un incremento en su sentimiento de seguridad y un probable alejamiento de las posibilidades de que recurra a soluciones violentas". De esta forma, afirma el claro vínculo causal entre desarrollo y seguridad: más desarrollo es igual a más seguridad, indicando además que el desarrollo es una de las mejores formas de prevenir los conflictos violentos.

El presente Plan Director continúa con la consolidación de la construcción de paz en el marco de la cooperación española. Se concentrará mucho más el esfuerzo en las etapas previas al estallido del conflicto, es decir, las actuaciones enfatizan ante todo en la prevención. Para ello, los esfuerzos se dirigen más a la prevención de crisis que en la prevención de conflictos, comprendido las crisis como etapa anterior a los conflictos.

Prevenir las crisis y construir la paz desde un enfoque de gobernabilidad democrática permite que la cooperación española aproveche mucho más sus ventajas comparativas que tiene en el sector de gobernabilidad democrática, y eso a su vez esta en línea con el Código de Conducta sobre complementariedad y la división del trabajo de la política de desarrollo.

iii) Las intervenciones en situaciones de fragilidad y en situaciones posconflicto

La prevención de crisis y las situaciones de fragilidad son tareas importantes para la cooperación española y son responsabilidad principal del sector de la gobernabilidad democrática, ya que el funcionamiento apropiado del Estado es la clave para prevenir los conflictos violentos y las situaciones de fragilidad. El desarrollo es esencial para dicha prevención y sólo se alcanzará cuando existan mecanismos adecuados de buen gobierno en las instituciones del Estado y capacidades para la acción social, económica y política de la ciudadanía. Pero no siempre se pueden prevenir los conflictos y las situaciones de fragilidad, lo que exige a la cooperación al desarrollo la elaboración de una serie de medidas para actuar en estas situaciones.

En el momento de planificar las actuaciones en situaciones postconflicto se debe distinguir dos fases diferentes, pero parte de un continuum: las situaciones de recuperación temprana, es decir inmediatamente después del conflicto, y una segunda fase: las situaciones de posconflicto. Después de la fase de recuperación temprana, comienza la fase de posconflicto en la cual van a tener lugar las actuaciones del sector de la gobernabilidad. Aunque sobre el terreno, ambas fases se van a solapar, para la planificación de las actuaciones esta distinción clara es muy importante para así aumentar la eficacia de las actuaciones en situaciones de posconflicto. Además, exige una estrecha coordinación y colaboración entre la acción humanitaria, las operaciones de mantenimiento de paz y las intervenciones de la cooperación para el desarrollo en general y las del sector de la gobernabilidad, en particular.

La mejora de la gobernabilidad democrática facilitará el cumplimiento de varios compromisos y componentes fijados en el Programa de Acción de Accra. Avanzar en la gobernabilidad democrática facilitará establecer un diálogo abierto e inclusivo entre los gobiernos de los países socios y sus parlamentos y autoridades locales con el fin de preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo. El desarrollo de las capacidades, ante todo las de negociación y articulación de intereses, reforzará el liderazgo de los gobiernos de los países socios, de sus propias políticas

de desarrollo, y en consecuencia, aumentarán la participación ciudadana, el empoderamiento y la cohesión social. El incremento de la cohesión social fortalece la sociedad y previene situaciones de fragilidad. La gobernabilidad democrática y el desarrollo de las instituciones facilitarán la rendición de cuentas mutua, otro compromiso consensuado en Accra.

Objetivos generales y específicos

El **objetivo general** de la política sectorial, que parte desde el Triángulo de la Gobernabilidad y basándonos en el análisis del contexto, es la promoción de la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo y el crecimiento económico a favor de/ favorable a los pobres, la prevención de crisis, y la construir la paz (en situaciones de posconflicto) y construir el Estado (en situaciones de fragilidad).

De este objetivo general se deducen cuatro objetivos específicos.

- Objetivo Específico 1 (OE 1): Crear estructuras estatales sostenibles que garanticen la gobernabilidad democrática y que conduzcan y que resulten en la construcción del Estado y de la paz; fortalecer las administraciones públicas que mejoren la cohesión social y la prevención de crisis y que fomenten la actividad del sector privado.
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Fortalecer la seguridad pública y humana, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Promover la descentralización y la participación ciudadana.
- Objetivo Específico 4 (OE 4): Generar conocimientos y mejorar la capacidad del capital humano de la cooperación española para garantizar intervenciones sensibles a conflictos y actuaciones políticas, sociales, económicas y medioambientales que proporcionen/ la creación de situaciones favorables a la prevención de crisis y la construcción del Estado y de la Paz.

Ámbitos estratégicos

i) <u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

Es de vital que para que cualquier acción sobre el terreno sea eficaz, se defina el contexto en cual la situación tendrá lugar en término de situación de posconflicto y/o fragilidad.

La promoción del Triangulo de la Gobernabilidad es esencial mejorar el funcionamiento del Estado y para la prevención de crisis como para la prevención de situaciones de fragilidad. No obstante, ya que hay un creciente número de países que viven situaciones de fragilidad se divide las líneas estratégicas que corresponden a los OE 1 y OE2 entre situaciones de desarrollo y situaciones de "posconflicto / fragilidad". Estos son los dos objetivos específicos en los que tanto la prevención de crisis como las medidas para superar las situaciones de posconflicto y fragilidad deben centrarse. Con respecto del OE1 las acciones en una situación de desarrollo se dirigen hacia el fortalecimiento de las capacidades para la planificación y la formulación de políticas. Si a cambio, se trata de acciones que tienen lugar en una situación de posconflicto y de fragilidad, los esfuerzos de la cooperación para el desarrollo se centran en la construcción del Estado, es decir, en el establecimiento y mantenimiento de un Estado legi-

timo que cumple con sus funciones básicas (seguridad humana, buen gobierno, reducción de la pobreza de sus ciudadanos). Durante el presente ciclo de planificación, se desarrollará líneas estratégicas para la construcción de Estados en situaciones de fragilidad y/o posconflicto que deben buscar medidas para superar aspectos como la impotencia de la administración pública, el no funcionamiento del Estado de Derecho, la falta de legitimidad e inclusividad, una economía débil y sociedades frágiles y un medioambiente vulnerable.

Las líneas estratégicas que corresponden al OE 2 en situaciones normales dan énfasis al fomento del acceso a la justicia, el fomento de las instituciones públicas de seguridad jurídica y económica, el fortalecimiento de las instituciones públicas que velen por la seguridad ciudadana con enfoque de género y la promoción y la defensa de los Derechos Humanos. En situaciones de posconflicto y/o fragilidad, el fortalecimiento de la seguridad humana consiste principalmente en la creación de un contexto que impide el resurgimiento de conflictos violentos como el desarme, la desmovilización y la reinserción (DDR), el desminado humano y/o la reforma del sistema de seguridad para mencionar solamente algunas líneas de acción.

El OE 3, la promoción de la descentralización y la participación ciudadana, constituye uno de los ejes centrales de las intervenciones en el sector de la gobernabilidad, porque a través de ella se articulan las relaciones entre el Estado y la ciudadanía. Es en el ámbito local donde se identifica y reconoce más claramente el ejercicio de los derechos. La descentralización transfiere poder, responsabilidad y recursos al ámbito local. Es una buena medida para prevenir tentaciones autoritarias.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

Las asociaciones con Organismos multilaterales de desarrollo deberían centrarse en el logro de los OE1, OE2 y OE3. España debe centrarse en continuar apoyando, principalmente, el Fondo Temático de Gobernabilidad Democrática del PNUD y a la Comisión Europea. En el caso de América Latina, España debe mantener su asociación con la OEA y apoyar los programas de administración y reforma judicial del BID y el Grupo de Gobernabilidad del BM. Además se debe apoyar el Programa Global contra la corrupción de UNODC, el Plan de Implementación de Gobernabilidad y Anticorrupción del Banco Mundial.

Cualquier asociación con un Organismo Multilateral de Desarrollo, España debe vigilar que los esfuerzos de diferentes OMUDES no se dupliquen y buscar la máxima coordinación y división de trabajo entre los diferentes organismos.

En cuanto al posicionamiento en los foros multilaterales, apoyar y fomentar el Enfoque Basado en los Derechos humanos es un posicionamiento transversal aplicable a todos los objetivos:

- Defender una postura que fortalezca el aumento de la cohesión social, partiendo de una visión amplia de la Gobernabilidad
- Existe un fuerte vínculo entre el desarrollo y la seguridad.
- Los Derechos Humanos fortalecen las instituciones democráticas, ante todo en procesos de transición o en democracias débiles.
- Mediante la descentralización y la participación ciudadana se establece las relaciones entre el Estado y la ciudadanía

- España contribuye con sus experiencias en la producción de conocimientos. Apoya y contribuye activamente al desarrollo y la mejora de métodos y herramientas para el seguimiento y la evaluación de las actuaciones en el sector de gobernabilidad.
- España participa activamente en el proceso de discusión sobre el Tratado Internacional que regule el comercio de armas.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

- En el ámbito de los derechos humanos y la cohesión social, se debe asegurar que las actuaciones no impidan y reduzcan la mejora de la cohesión social y que la protección de los Derechos Humanos es un principio fundamental de todos los procesos de negociación y firma de convenios y acuerdos con los países socios. Además, hay que impulsar la incorporación de políticas sociales y de cohesión social.
- En marcos de situación de fragilidad y/o situación de posconflicto, hay que prevenir situaciones de fragilidad y de crisis a través de desarrollo de un enfoque transversal comprehensivo. Se debe tener en cuenta que la promoción de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos contribuye a la prevención de situaciones de fragilidad y/o de conflicto. Es de vital importancia que margine ninguno a de los países más vulnerables (Huérfanos de la Ayuda). Adicionalmente, se mejorará la coordinación y la gestión de las respuestas a situaciones extremas como desastres naturales, conflictos y fragilidad.
- Para la seguridad y el desarrollo, se anima a reforzar el vínculo que existe entre las políticas de seguridad y las políticas para el desarrollo; las políticas de desarrollo desempeñan un papel crucial para prevenir crisis y conflictos y la construcción de una paz sostenible; las políticas de seguridad son necesarias para garantizar la base para la acción humanitaria y el desarrollo a largo plazo. El control de la venta y el comercio de armas es importante para evitar que surjan nuevos conflictos o que se alimenten conflictos ya existentes. Muy importantes son las gestiones de los Recursos Naturales: la extracción, la lucha por y/o el comercio de recursos naturales pueden alimentar la inseguridad y la violencia. Se debe promover y apoyar mecanismos regionales e internacionales de control del comercio, la extracción y el uso de los beneficios. Y finalmente se tiene que incorporar cuestiones medioambientales y energéticas en todas las relaciones con los países socios.
- En cuanto a corrupción y crimen organizado, se aspira al fortalecimiento del buen gobierno y del desarrollo y construcción de capacidades institucionales en el Estado,.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

A través de la Educación para el Desarrollo se promoverá un concepto amplio de gobernanza democrática basado en la promoción de la cohesión social y de la construcción de la paz, capacitación en el uso, promoción y/o divulgación de los instrumentos de la cooperación en materia de gobernabilidad democrática y de la construcción de la paz.

Con tal fin se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas

- Formar y concienciar a la ciudadanía de que para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo es necesario: Promover la descentralización y la participación ciudadana; Fortalecer

las administraciones públicas que mejoren la cohesión social fortalecer la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos.

- Formar y concienciar a la ciudadanía en que la promoción del desarrollo sólo se alcanza cuando existen mecanismos adecuados de buen gobierno en las instituciones del Estado y capacidades para la acción social, económica y política en la ciudadanía y que es necesario establecer mecanismos que permitan a una sociedad prevenir, gestionar y resolver el conflicto -a través de sus propias capacidades- sin recurrir al uso de la violencia.
- Formar y concienciar a la ciudadanía de que cualquier acción que promueva la construcción de la paz incluye tres dimensiones que se refuerzan mutuamente y en las que se debe procurar avanzar de modo simultáneo: Desarrollo de aspectos relacionados con la seguridad y la defensa; Desarrollo social y económico y el desarrollo político.

v) Coordinación de actores

Por la naturaleza del sector de la gobernabilidad, los principales actores de la AGE son Ministerio del Interior, Ministerio de la Administración Pública, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Igualdad. Se debe crear un grupo de trabajo sobre las actuaciones de la cooperación española para el desarrollo en situaciones de fragilidad.

8.2.2 Agricultura, Desarrollo rural y lucha contra el hambre

Marco conceptual y normativo

El hambre y la desnutrición afectan a cerca de 900 millones de personas en todo el mundo. Tres cuartas partes de la población pobre mundial continúan viviendo en zonas rurales. La mayoría de los países más pobres del mundo dependen en gran medida de la agricultura para la generación de ingresos y empleo.

La crisis alimentaria global que estalló a mediados de 2008 ha puesto en evidencia los graves problemas a los que se enfrenta el mundo rural de los países en desarrollo. El sector agrario se ha enfrentado con una institucionalidad pública debilitada, lo que se ha traducido en una reducción relativa en los servicios de extensión y transferencia tecnológica y en las inversiones en investigación y fomento agrícola. La atención prioritaria a las agro-exportaciones ha estado al alcance de ciertos colectivos de productores agrarios con recursos y capacidad para llevar a cabo una modernización de sus explotaciones.

Pero en los países en desarrollo, la actividad agraria se enfrenta al reto no sólo de brindar productos competitivos, de calidad y respetuosos con el medio ambiente. Además de la crítica situación de inseguridad alimentaria, la crisis también ha reflejado el impacto de las desigualdades en el acceso a un empleo y una renta, las persistentes carencias en el acceso a servicios básicos como la educación y la salud, las migraciones masivas de población rural y la presión de la población urbana y rural sobre los recursos naturales. Dado el volumen de población dependiente de esta actividad para sus sustento, la actividad agraria local también sirve de medio fundamental para garantizar el acceso de grandes colectivos de población a unos recursos básicos para desarrollar una vida digna, entre ellos y fundamentalmente, la alimentación.

La amplitud de estos problemas estructurales evidencia la limitada eficacia de las políticas agrarias por sí solas para luchar contra el hambre y demanda políticas multisectoriales que garanticen, entre otras cuestiones, el acceso a una alimentación adecuada de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, el acceso a recursos y servicios de las poblaciones involucradas en la producción alimentaria familiar, una institucionalidad pública capaz de brindar los bienes públicos necesarios, tanto a escala local como nacional, y la sostenibilidad de los patrones productivos del medio rural. Intervenir en las zonas rurales demanda pues una visión sistémica y ampliada de las condiciones de vida de sus habitantes.

La política de desarrollo de la Cooperación Española en este sector se propone mantener esta visión sistémica y asume como objeto de incidencia los medios de vida de los habitantes rurales. Los medios de vida son el conjunto de capacidades, activos y actividades necesarias para que un individuo pueda aprovechar las oportunidades vitales, laborales o educativas, entre otras, que se le ofrecen así como hacer frente y sobreponerse a las crisis que afronta a lo largo de su vida. Un medio de vida es sostenible cuando permite a los individuos desarrollar su vida de forma saludable y digna, manteniendo y mejorando sus capacidades y activos, sin socavar los recursos naturales del territorio.

Este enfoque enfatiza el conjunto de factores que afectan y condicionan las estrategias de vida y de producción de la población rural: sus prioridades y las estrategias que adoptan para alcanzarlas; las instituciones, políticas y organizaciones que determinan el acceso a activos y oportunidades así como a los beneficios que pueden obtener de ellos; al acceso al conjunto de capitales territoriales (social, humano, físico, financiero y natural); y al contexto en el que se desenvuelven.

En este contexto, los vínculos entre las zonas rurales y las zonas urbanas son clave. La pobreza tiene una profunda connotación rural, por su incidencia y porque una porción significativa de la pobreza urbana se origina en flujos migratorios rurales-urbanos. Pero este vínculo rural-urbano tiene unas connotaciones más amplias, en tanto sirve de cauce para la provisión de alimentos y de un conjunto de bienes y servicios no siempre tangibles ni deslocalizables que, puestos en valor, incrementa considerablemente el potencial de crecimiento económico en un país. Dentro de este conjunto de bienes y servicios, en estos momentos, el desarrollo de las zonas rurales guarda estrecha relación con la seguridad alimentaria de los países vulnerables.

El desarrollo rural, entendido en un sentido amplio, territorial y multisectorial, puede contribuir a consolidar el crecimiento económico, aprovechando el potencial de recursos y población disponible en las zonas rurales, y lograr una mayor equidad. Dos son las dimensiones fundamentales.

Una dimensión territorial que concibe a las zonas rurales no sólo como un espacio físico, sino como el resultado de una visión compartida de cambio que da sentido y contenido al proceso de desarrollo a partir de los intereses y voluntades comunes de la población. Esta dimensión no sólo otorga una importancia fundamental y un papel dinamizador a la actividad agraria, sino que reconoce sus vínculos con otros sectores económicos, ampliando de esta forma el potencial de riqueza en las zonas rurales.

Esta visión compartida de cambio debe emerger y responder a las demandas e intereses de los procesos y de los agentes presentes en el territorio. La compleja diversidad de demandas en los propios habitantes locales hará evidente la heterogeneidad de territorios y grupos de población. Gran parte del cambio debe radicar en una gobernabilidad local ampliada e incluyente, en el que la participación, la deliberación y la concertación entre actores en los territorios rurales reciban atención prioritaria. Para

convertir a esta dimensión en un punto focal en la lucha contra la pobreza, especial atención requiere la incorporación de aquellos colectivos marginados y con mayor vulnerabilidad (entre otros, pequeños productores, asalariados, mujeres, jóvenes e indígenas) a los procesos y espacios de participación.

Una dimensión multisectorial que rompa el vínculo entre zona rural y acción pública limitada a la actividad y la población vinculadas a la agricultura, la ganadería u otro subsector primario. Desde esta dimensión se debe favorecer una definición integral de políticas públicas de desarrollo rural sostenible que incorpore inversiones públicas en otros sectores clave (educación, salud, gobernabilidad, infraestructuras, saneamiento) y complementen las políticas específicas agrícolas. Dichas políticas de desarrollo rural deberían estar en consonancia con las políticas macro y con el resto de políticas sectoriales con incidencia en los territorios rurales. Las políticas agrarias y rurales deben prestar especial atención a los grupos más marginados y por tanto de mayor vulnerabilidad, esto es, mujeres productoras, pequeños agricultores, trabajadores agrícolas sin tierras e indígenas.

Objetivos generales y específicos

El Objetivo General es contribuir a hacer efectivo el derecho a la alimentación, mejorando las condiciones de vida y productivas de la población rural.

Los Objetivos Específicos son los siguientes:

- Objetivo Específico 1 (OE 1): Promover el acceso a una alimentación adecuada de las poblaciones urbanas y rurales en situación de mayor vulnerabilidad.
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Incrementar la producción agrícola sostenible y especialmente de los pequeños y medianos productores.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Apoyar e incentivar un desarrollo rural con enfoque territorial que incorpore a la población vulnerable y a todos los agentes en la puesta en valor del potencial económico de las zonas rurales.
- Objetivo Específico 4 (OE (4): Favorecer en el entorno internacional los incentivos necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación y la mejora de vida de la población y en especial de los más vulnerables
- Objetivo Específico 5 (OE 5): Promover la investigación pública en desarrollo agrario y rural e impulsar la generación de conocimiento para mejorar la capacidad del capital humano de la CE para la mejor comprensión del fenómeno del hambre, sus causas y consecuencias.
- Objetivo Específico 6 (OE 6): Concienciar a la sociedad sobre la necesidad de fomentar políticas públicas dirigidas a lograr una distribución más equitativa y un mejor acceso a los recursos y servicios considerando la alimentación como un derecho básico de todas las personas.

Ámbitos estratégicos

i) <u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

La acción eficaz sobre el terreno descansa en las siguientes líneas estratégicas por OE:

- El acceso a una alimentación adecuada (OE 1) demandará:

1. la prevención y combate del hambre oculta, priorizando enfoques de diversificación de la producción y la ingesta alimentaria;
2. el fortalecimiento de iniciativas integradas de protección social y transferencias condicionadas, favoreciendo programas de protección social integrados en los planes nacionales de desarrollo, y de transferencia condicionada de alimentos, insumos y rentas y vinculados a compras a escala local;
3. y el apoyo a la agricultura familiar de subsistencia diversificada.

- El aumento de la producción agrícola sostenible (OE 2) requerirá:

4. un acceso mejorado a recursos productivos (tierra, agua, recursos genéticos y protección de la biodiversidad) y a los servicios necesarios para la explotación (extensión y formación, información de mercados, financiación, seguros), con especial atención a los agricultores pobres rurales;
5. el fomento de la transformación y comercialización agraria;
6. Fomentar la aplicación de estándares de seguridad alimentaria en la cadena de producción agroalimentaria y pesquera, que aseguren la sanidad de las poblaciones locales y su capacidad de comercialización y exportación.
7. y el apoyo a una investigación pública agrícola y agroalimentaria que considere el conocimiento y capacidades locales para mejorar la adaptación necesaria en los medios de vida de la población mas pobre.

- El apoyo a un desarrollo rural con enfoque territorial (OE 3) supondrá:

8. promover, coordinar y articular las políticas públicas de desarrollo agrícola con las políticas rurales;
9. el fomento de la acción conjunta entre los diversos agentes públicos y privados de los territorios rurales;
10. la dotación de infraestructura agraria y rural;
11. el apoyo a un desarrollo empresarial diversificado, cadenas productivas, agregación de valor en el territorio y fomento de empleo rural no agrícola.

ii) <u>Un multilateralismo activo y eficaz</u>

Desde una perspectiva de desarrollo a medio-largo plazo, las posiciones en los foros multilaterales relativas a la lucha contra el hambre, deben sustentarse en:

- Generar compromisos políticos activos que contribuyan a erradicar el hambre en el mundo.
- En el seno de la UE tratará de llegar a acuerdos mundiales agrarios en los que se considere la especificidad de los países en desarrollo (en especial los países menos adelantados y los países pobres netamente importadores de alimentos, dando especial atención a América Latina).

Desde una perspectiva de apoyo al sector agrícola y el desarrollo rural, las posiciones en foros internacionales deben sustentarse en hacer frente al desafío del "aumento de producción" y su relación con el "cambio climático":

- La adaptación al CC debe formar parte de toda la planificación agrícola (variedades de cultivo adaptadas, protección de suelos para control de erosión,…) y tratarse de forma transversal.
- Todo apoyo a la agricultura tendrá en consideración la sostenibilidad medioambiental, económica y social.

Las acciones de la Cooperación Española a nivel internacional, en materia de lucha contra el hambre, se articulan de forma coherente y complementaria en torno a iniciativas multilaterales que se ejecutan, fundamentalmente a través de las siguientes instituciones: FAO, PMA, FIDA, PNUD, OMS, UNICEF, BM, BID.

España solicitará su integración en la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (*Global Donor Platform for Rural Development*), y en otros espacios de coordinación con otros socios en esta materia.

Se estudiarán las alianzas que desde la implementación desde una estrategia agrorural de la cooperación española se pueden realizar con Programas Multilaterales complementarios, especialmente ART GOLD).

iii) <u>Coherencia de políticas para el desarrollo</u>

Siguiendo las áreas específicas definidas en los informes elaborados por la Comisión Europea para avanzar en coherencia de políticas, se definen posibles líneas estratégicas en este ámbito.

En el ámbito de los aspectos comerciales de la agricultura, las posturas españolas en la UE tomaran en consideración, entre otros aspectos

- Teniendo en cuenta que la reforma de la PAC de 2007 (el llamado "chequeo médico") ya realizó esfuerzos de orientación a los mercados, modificando los distintos instrumentos utilizados para evitar distorsiones comerciales, así como los efectos negativos sobre los PMA y PVD, España apoyará que las futuras revisiones avancen en su contribución a los objetivos de desarrollo, teniendo como límite el mantenimiento la integración de los agricultores en el tejido económico y social, en el marco de un desarrollo sostenible del medio rural.
- Apoyar el compromiso de la UE en las negociaciones de la OMC en cuanto a la eliminación de cualquier forma de apoyo a la exportación agrícola y una reducción sustancial de las medidas nacionales distorsionadoras del comercio.
- La liberalización del comercio agrícola debe ser compatible y respetuosa con la preservación de aquellas condiciones que son requeridas para garantizar el derecho a los alimentos de todos los países, especialmente de los menos desarrollados.

En los aspectos relacionados con el cambio climático y el desarrollo sostenible:

- Según el caso, garantizar la evaluación de impacto ambiental o evaluación ambiental estratégica en las intervenciones que así lo requieran.

- Sabiendo que lo ideal es la reducción de los contaminantes, se hará un seguimiento del efecto en países en desarrollo de mecanismos alternativos del cumplimiento por parte de España del protocolo de Kyoto y que les afecte (ejemplo: canje de deuda).

En cuanto a la investigación e innovación, sobre todo, el uso de biotecnología:

- De acuerdo con el "principio de precaución" (asumido por la UE), la investigación basada en la biotecnología podrá considerarse una alternativa adecuada para ser utilizada en las actuaciones de la Cooperación Española, siempre que sea observada con las cautelas necesarias de respeto a la salud humana y el medio ambiente, protección a la integridad de los recursos genéticos autóctonos, y de consideración de otros efectos nocivos para las zonas agrarias pobres (ejemplo: dependencia de proveedores de insumos).

En relación con la energía, en especial, biocombustibles:

- Evitar, incluso en el caso de que se utilicen biocombustibles de segunda generación, que medios de producción escasos (agua, tierras...) se dediquen a bioenergía cuando se ponga en peligro la seguridad alimentaria. Garantizar que la producción de biocombustibles es respetuosa con la seguridad alimentaria, el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente, garantizando condiciones laborales dignas y asegurando el consentimiento libre, previo e informado de los territorios y comunidades implicadas.

En el ámbito de la pesca, entre otros:

- Reforzar y hacer más transparente la valoración científica de los stocks en los bancos e pesca y promover un "enfoque de ecosistema" en consonancia con las propuestas de la UE.
- Animar a los países a mejorar la gobernanza del sector pesquero y enfocar la generación de riqueza en el sector como estrategia de desarrollo.
- Favorecer acciones encaminadas al asociacionismo de las poblaciones locales para promover las acciones conjuntas destinadas a su desarrollo económico. Apoyar acciones destinadas a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del mar en términos de empleo decente, de igualdad de género y de productividad en la explotación racional y sostenible tanto de los recursos del mar, como los procesos de producción y comercialización.

La formación de capital humano brindará un mayor énfasis en dos ámbitos: la gestión de la seguridad alimentaria y el uso racional de los recursos, y la gestión en desarrollo rural con enfoque territorial y de los medios de vida sostenibles.

iv) <u>Educación para el Desarrollo y Comunicación Social</u>

En este ámbito estratégico, las líneas estratégicas consideradas apuntan a:

- Promover campañas que fomenten políticas públicas para (1) la aplicación efectiva de la alimentación como derecho y acciones de incidencia que promuevan actuaciones multisectoriales en situaciones de inseguridad alimentaria.(2) la comprensión por parte de la sociedad española de los aspectos de la Ronda de Doha, la PAC y la Política de cooperación, en lo referente a los países en desarrollo.

- Promover entre la ciudadanía actitudes favorables a la erradicación del hambre en el mundo y en especial, divulgación de las dificultades y logros en el ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre).

v) Requerimientos en I+D y capital humano

La atención a los requerimientos en I+D en este sector priorizará:

- la investigación pública agraria y rural orientada a los PVD, hacia la valorización y utilización de los recursos locales, así como la generación y transferencia de conocimiento que responda a las necesidades de las regiones y poblaciones más vulnerables.
- la investigación pública orientada hacia la comprensión y seguimiento de las causas y efectos estructurales del hambre y su erradicación, por un lado y, por otro, de situación de las zonas rurales más pobres.
- la investigación y seguimiento a los factores alrededor de las crisis alimentarias (prevención de conflictos), uniéndolo al desarrollo de sólidas estructuras e instituciones agrarias y rurales.

La formación de capital humano brindará un mayor énfasis en dos ámbitos: la gestión de la seguridad alimentaria y el uso racional de los recursos, y la gestión en desarrollo rural con enfoque territorial y de los medios de vida sostenibles.

vi) Coordinación de actores

En este ámbito se aspira a impulsar toma de posiciones comunes de los actores españoles relacionados con las intervenciones de cooperación en temas agrarios y rurales así como en cuanto al impacto que para los productores pobres y zonas pobres netamente importadoras de alimentos tiene el comercio agrario internacional. Se fomentará el uso de la cooperación trasnacional de los productores españoles con países en desarrollo, apoyando la realización de foros y espacios de encuentro entre productores españoles y de los países en vías de desarrollo para la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

8.2.3 Servicios sociales básicos: Educación

Marco conceptual y normativo

La educación es un derecho humano, lo que justificaría por si solo la actuación en este ámbito, pero además es un elemento fundamental para la erradicación de la pobreza. Y ello, en primer lugar, porque la ausencia de educación es, en sí misma, pobreza, en tanto que priva a la persona de un elemento fundamental de bienestar; y en segundo lugar, porque interviene sobre el resto de dimensiones que componen la pobreza, tales como la salud, el nivel de ingresos, el medio ambiente o la igualdad entre hombres y mujeres.

Como marco de referencia internacional hay que destacar en primer lugar que la educación ostenta un papel preponderante en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2 y el ODM 3, meta 4) y han sido recogidos en el Marco de Acción de Dakar (2000). La principal referencia de la apuesta española en este sector está en los objetivos de la Educación Para Todos, campaña cuya coordinación internacional corresponde a UNESCO.

La educación básica es la principal prioridad de nuestra cooperación en el ámbito educativo, centrándose en el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación. En este sentido, la Estrategia Española de Educación (2007) y el Plan Director, en coherencia con los objetivos del Marco de Acción de Dakar, entienden la educación y formación básicas en un sentido amplio como los conocimientos mínimos indispensables para el desenvolvimiento de la persona en la sociedad y que, por tanto, va más allá de la mera educación primaria.

Además de permitir un mayor alineamiento con los países socios y una mejor armonización con los otros países donantes, el Plan Director 2009-2012 permitirá atender las proposiciones no de ley aprobadas el 22 de noviembre de 2006 por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, instando al Gobierno "a incrementar los fondos de la cooperación española destinados a la educación básica, de forma sostenible y predecible con el objetivo de tender a alcanzar el 8% de la Ayuda Oficial al Desarrollo de carácter bilateral a la educación básica".

Objetivos generales y específicos

Superando el tradicional enfoque basado en necesidades, la perspectiva de la cooperación en materia de educación aplicará un enfoque basado en los derechos humanos que implique la responsabilidad del Estado como garante de derechos básicos de sus ciudadanos y ciudadanas, así como principal agente en la provisión de servicios educativos, con una perspectiva integradora y favorecedora de la cohesión social.

Así, el objetivo general en la política sectorial de educación es contribuir al logro del derecho a una educación básica, inclusiva, gratuita y de calidad mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, en aquellos países y grupos con menores índices educativos.

Los objetivos específicos del sector educación son:

- Objetivo Específico 1 (OE1): Contribuir a la construcción de una política pública en educación y formación, con el carácter de básica, inclusiva y gratuita para todas las personas.
- Objetivo Específico 2 (OE2): Contribuir a una educación y formación de calidad.
- Objetivo Específico 3 (OE3): Contribuir al acceso y permanencia en el sistema educativo con equidad e igualdad de género y a que las personas reciban una educación en función de sus necesidades.
- Objetivo Específico 4 (OE4): Contribuir al eslabonamiento y flexibilidad de los sistemas educativos, de forma que éstos puedan proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Ámbitos estratégicos

i) <u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

Con el fin de mejorar la eficacia y la calidad la política de desarrollo en el sector educación promoverá las siguientes líneas estratégicas:

- Mejora del acceso universal a la educación y la formación básicas. Esta línea estratégica deberá centrar sus esfuerzos en apoyar la universalización de la educación básica mediante la

cobertura de plazas escolares fundamentalmente vinculadas a los sistemas públicos en educación infantil, primaria y secundaria. Asimismo integrará la formación básica y la formación profesional básica y ocupacional para jóvenes y adultos y otra población vulnerable.

- Mejora de la calidad de la educación y la formación básicas, incluyendo la reducción de las tasas de repetición y abandono, y finalización efectiva y satisfactoria de los estudios. Esta línea prestará una especial atención a los currículos educativos, a los procesos de formación inicial y permanente de profesores, así como a la elaboración de materiales y recursos educativos, apoyando la evaluación del sistema educativo y de los resultados del aprendizaje, con la incorporación de las TIC a estos procesos. Complementando con medidas de apoyo a la reformas educativas de carácter legislativo, organizativo y de democratización escolar.
- Mejora de la equidad en educación: eliminación de las desigualdades y desventajas en el acceso y calidad de la educación, prioritariamente en relación a la desigualdad hacia niñas y mujeres tanto en la incorporación de la igualdad formal como en la real a través de medidas para el acceso y finalización de la educación básica. La equidad deberá reflejarse en el acceso y permanencia de personas con necesidades educativas especiales y en apoyo de una educación en valores y para la paz.
- Mejora de la continuidad y flexibilidad del sistema educativo, favoreciendo el eslabonamiento de los niveles del sistema, con especial referencia a la promoción de la primaria a la secundaria, de la alfabetización a la formación profesional y ocupacional y al fortalecimiento de la vinculación de la educación superior con la básica, aprovechando las utilidades de las TIC.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

Los organismos multilaterales con los que se potenciarán y fortalecerán alianzas estratégicas, evitando así la dispersión entre las múltiples iniciativas que puedan surgir en materia de educación en la ayuda internacional son:

- UNESCO coordina la iniciativa Educación para Todos que surge en Dakar en el año 2000. La cooperación española respalda las políticas que desarrolla UNESCO y sus Institutos especializados en calidad educativa (Oficina Internacional de Educación), en indicadores y estadísticas educativas (UIS) y Planificación (instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) a través del apoyo a sus marcos estratégicos. Además apoyaremos las iniciativas de la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- La Iniciativa de Vía Rápida – Fast Track Initiative. Esta Iniciativa tiene como objetivo último establecer un partenariado de colaboración entre países donantes y socios con el fin de aclarar la consecución de los fines de la Educación para Todos. A través del Fondo Catalizador apoya los planes nacionales de educación con el fin de lograr una educación primaria universal de calidad en los países socios.
- UNICEF, tiene como misión la protección de los derechos de la infancia y cubrir sus necesidades básicas y desarrolla un importante componente en el ámbito de la cooperación en educación. España apoya los Fondos temáticos de UNICEF, centrados en Educación básica e

igualdad de género, Protección de la infancia contra la violencia, y Promoción de políticas y alianzas a favor de los derechos de la infancia. Además, España apoya proyectos y programas a nivel bilateral en materia de educación.

- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-OEI, ha alcanzado un acuerdo de los Ministros de Educación de la región para la puesta en marcha de un ambicioso plan educativo denominado Metas educativas 2021:la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Tiene como objetivo final alcanzar una educación de calidad que responda a las demandas sociales, a través de un fondo estructural y solidario y en armonía con los planes nacionales.

En los diversos foros multilaterales en materia de educación, la cooperación española defenderá de manera activa las siguientes posiciones estratégicas:

- Apoyo a la generalización del enfoque de derechos en el ámbito de la educación y, como corolario, apoyo a los sistemas públicos educativos
- Defensa de la universalización de la educación básica gratuita y de calidad
- Importancia del eslabonamiento entre los diferentes niveles educativos en el marco de la educación básica.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

Con el fin de impulsar las contribuciones positivas que las políticas económicas/comerciales, culturales y educativas no específicamente AOD, puedan tener sobre los objetivos sectoriales de desarrollo y minimizar sus efectos negativos, se llevarán a cabo las siguientes medidas estratégicas:

- Política económica/comercial: Se continuará priorizando los programas de educación en la conversión de la deuda, reforzando la coordinación entre los actores de la Cooperación Española, y priorizando los intereses educativos del país socio, apoyando las iniciativas que estén enfocadas a la construcción de sus políticas educativas públicas.
- Política cultural: Se profundizará en la línea de relación y complementariedad entre Educación y cultura a través del refuerzo de las estructuras y contenidos culturales en los procesos de educación tanto formal como no formal, buscando una mejor comprensión y participación del alumnado en los fenómenos culturales y artísticos contemporáneos.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Con el fin de contribuir al objetivo general del sector se promoverá una Educación para el Desarrollo en la que la Educación se considere:

- Un derecho fundamental recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Un proceso complejo y extenso que se prolonga a lo largo de toda la vida.
- Un instrumento clave de lucha contra la pobreza.

Con tal fin se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas

- Formar y concienciar a la ciudadanía de que el mejorar el acceso universal a la educación y formación básica de calidad, inclusiva, equitativa y gratuita son elementos necesarios para luchar contra la pobreza
- Formar y concienciar a la ciudadanía en que es necesario contribuir a que se garantice el derecho a la educación y formación de calidad, con el fin de que se satisfagan las necesidades básicas de un aprendizaje que debe ser eficiente, de manera que contribuya a la inclusión social y laboral y a la convivencia pacífica y democrática, promoviendo una cultura de paz, igualdad, solidaridad, democracia, interculturalidad y respeto al medio ambiente.
- Formar y concienciar a la ciudadanía de que la promoción del desarrollo a través de la educación requiere la existencia de eslabonamiento de las etapas y de flexibilidad de los sistemas educativos, de forma que éstos puedan proporcionar a la población oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida de forma que se pueda erradicar la pobreza.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

La educación superior es parte de los sistemas nacionales de educación y contribuye a formar cuerpos de profesionales universitarios que ofrecen a los países su capacidad de innovación, investigación, docencia y aplicación de conocimientos en sectores como la economía, los servicios sociales, la cultura y la ciencia. El apoyo de la Cooperación Española a esta etapa educativa debe responder a necesidades de los países destinatarios y al concepto de equidad social.

Con el objetivo de contribuir al objetivo general del sector se establecen las siguientes líneas estratégicas:

- Impulsar la capacitación de agentes y profesionales en el sector educativo creando una masa crítica de investigadores especialmente en educación básica y de calidad en los países socios.
- Fortalecer la educación superior pública de los países receptores de la ayuda, en el marco de sus propias estrategias de desarrollo, a través de instrumentos que garanticen la sostenibilidad de las actuaciones, y su vinculación con la mejora de la educación básica, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.
- Realizar formaciones específicas en el ámbito de la educación en situaciones de emergencia y pos-conflicto.
- Promocionar la evaluación de impacto, poniendo especial atención a la conformación de bancos de experiencias exitosas y de buenas prácticas con el fin de que incorporen dicha evaluación a la vez que sirvan de diagnóstico, con especial interés en los programas de inserción de las TIC. Se trabajará en la investigación sobre indicadores de impacto en educación.
- Fortalecimiento de la AECID así como de las OTC, mediante la capacitación de sus recursos humanos, y el incremento de personal especializado para llevar a cabo un mejor apoyo a los sistemas educativos públicos.

El fomento de la investigación básica y aplicada para el desarrollo en el ámbito educativo debe asegurar que el impacto de las actuaciones sobre la educación superior y la investigación reviertan en el

fortalecimiento de las instituciones y respondan a las necesidades y prioridades del país, y por tanto en el desarrollo del capital humano e institucional de los países receptores de la ayuda.

vi) Coordinación de actores

La cooperación española pondrá el énfasis en la colaboración con otros agentes de la cooperación española que actúan en el ámbito de la educación, en particular: DG de Relaciones Culturales y Científicas de AECID; Ministerio de Educación, Política Social y Deporte; Comunidades Autónomas y Entidades Locales que tengan la educación como una de las prioridades de sus acciones de cooperación; Organizaciones No Gubernamentales especializadas en educación; Universidades y Centros de Investigación y Coordinadora Española de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.

8.2.4 Servicios sociales básicos: Salud

Marco conceptual y normativo

La salud es primordialmente un derecho fundamental de los seres humanos, y como tal, es reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La salud es, además, una condición necesaria para alcanzar el disfrute del resto de los derechos y conseguir un desarrollo armonioso y duradero que permita a mujeres y hombres realizar sus objetivos personales.

Los principios y valores generales en los que se basa la política de desarrollo en salud son:

- La salud es un derecho humano.
- La salud es tanto una condición necesaria como un objetivo fundamental del proceso de desarrollo.
- La salud es un bien público y, como tal, su gestión tiene un componente importante de responsabilidad pública, tanto a nivel nacional como internacional.

La salud aparece así como un bien público y una responsabilidad también pública. La política de desarrollo en el sector salud se orientará, como el resto de las políticas de desarrollo a la contribución del desarrollo humano y sostenible y la erradicación de la pobreza mediante el aumento de los niveles de salud de la población más vulnerable. Asumiendo el consenso internacional sobre objetivos de desarrollo, la política en salud se alineará con las de los países donantes y receptores en la consecución de los objetivos del milenio en salud (ODM4 – Meta 5; ODM 5 –Meta 6; ODM 6 – Metas 7 y 8; ODM 8 – Meta 17)

Sin embargo, la consecución de estos objetivos no se puede lograr mediante la actuación aislada sobre ellos. La experiencia acumulada pone en evidencia que solo la implantación, desarrollo y mantenimiento del sistema nacional de salud en los países en desarrollo capaces de poner la tecnología y el conocimiento actual al alcance de toda la población, especialmente la más vulnerable, puede garantizar el éxito.

Durante los últimos años esta evidencia se ha expresado en diversos llamamientos e iniciativas tanto de instituciones internacionales como europeas hacia los dos ejes fundamentales de un sistema de salud: financiación sostenible y recursos humanos suficientes y capacitados. Estos pilares, entendidos a la luz de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda han llevado a la creación de parternaria-

dos entre países donantes, beneficiarios, instituciones internacionales, iniciativas globales y organizaciones filantrópicas entre los que destaca la International Health Partnership (Asociación Internacional de Salud).

Objetivos generales y específicos

La Cooperación Española se sumará a estas iniciativas en la medida en que contribuyen indudablemente a conseguir el objetivo general de la política de desarrollo en salud y que queda definido como: contribuir de manera eficaz a establecer las condiciones para mejorar la salud de las poblaciones, de forma que se contribuya a reducir la pobreza y fomentar el desarrollo humano sostenible.

A este objetivo general se contribuye con los siguientes objetivos específicos:

- Objetivo Específico 1 (OE 1): Contribuir a la financiación sostenible de Sistemas de Salud eficaces y equitativos.
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Contribuir al desarrollo de recursos humanos suficientes y motivados.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Contribuir al desarrollo de una ciudadanía capaz de tomar parte en el diseño y orientación de un Sistema de salud equitativo
- Objetivo Específico 4 (OE 4): Contribuir a la adquisición y utilización de tecnología y suministros médicos necesarios para la dispensación de servicios esenciales en salud
- Objetivo Específico 5 (OE 5): Contribuir a reducir la carga de morbilidad que soporta la población en especial de la más vulnerable
- Objetivo Específico 6 (OE 6): Contribuir a desarrollar sistemas de Investigación y Desarrollo orientados a la consecución de los objetivos anteriores.

Ámbitos estratégicos

i) <u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

La cooperación española en salud debe recoger los llamamientos a la acción concertada en el terreno y evolucionar para conseguir que las premisas de las nuevas iniciativas en salud se apliquen sobre el terreno en los países en que España mantenga políticas de cooperación en salud se promoverán las siguientes líneas estratégicas:

- Mejora de los servicios básicos de salud. Durante la vigencia del Plan Director la Cooperación Española aumentará, hasta llegar al 60 % del total de AOD en salud, la aportación a presupuestos que contribuya a una financiación sostenible de Sistemas de Salud eficaces y equitativos, bajo premisas de la International Health Parnertship y firma de Pactos integrales.
- Fortalecimiento Institucional de los sistemas públicos de salud y de sus Recursos Humanos. Un sistema de salud eficiente requiere de fuerza de trabajo. La Comisión Europea adoptó en diciembre de 2006 un Programa Europeo de Acción para afrontar la escasez de recursos humanos en salud en países en desarrollo (PfA) que fue aceptado por el Consejo Europeo en mayo de 2007. España ha aceptado el compromiso de trabajar conjuntamente con sus socios europeos en el desarrollo de este Plan de Acción. Además continuará con los programas de

formación de personal sanitario en los que la importancia del uso de tecnologías de información y comunicación es cada más imprescindible España como miembro de la UE Así, se desarrollarán Planes Nacionales de recursos humanos en salud en los Países Prioritarios origen de los trabajadores de la salud inmigrantes en España. También se desarrollarán convenios con países prioritarios para el estudio e implementación de sistemas de gestión avanzados que contribuyan a desarrollar capacidad de gestión y liderazgo en el desempeño del Sistema de Salud.

- Mejora del acceso a medicamentos esenciales y otros productos sanitarios. La población de los países en desarrollo, especialmente los mas pobres y aislados carece de acceso a la aplicación de tecnologías y suministros actualmente disponibles para la población de los países desarrollados. Esto es debido a la carencia de trabajadores pero también a los obstáculos referidos al costo en la adquisición de productos, en muchos casos protegidos por derechos de propiedad intelectual que restringen la producción y distribución de genéricos mas baratos y accesibles Por ello se promovéra que todos los Planes y Estrategias de Salud en los que intervenga la Cooperación Española tendrán programas de acceso a suministros sanitarios esenciales, especialmente a suministros en salud sexual y reproductiva y medicamentos esenciales como antiretrovirales, antimaláricos y antituberculosos.

- Mejora de la Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos; Mejora de la Salud Infantil; Lucha contra las Enfermedades Prevalentes y Olvidadas (incluye SIDA, malaria y Tuberculosis); Mejora de la prevención y el manejo de cuestiones sanitarias en emergencias: epidemias, desastres y conflictos. La inequidad global en el acceso a la salud se acentúa en determinadas enfermedades que, además de constituir un freno considerable al desarrollo se ceban en segmentos de población especialmente vulnerable. Es el caso del SIDA, la malaria la mortalidad infantil o la mortalidad materna. En estas enfermedades y en otras, distintas según el área geográfica que se considere, es necesaria una actuación especial, mas allá de conseguir un sistema sanitario adecuado.

Por ello todos los Planes y Estrategias de Salud en los que intervenga la Cooperación Española cubrirán las prioridades de mejora de la salud sexual y reproductiva, de la salud infantil, Lucha contra el SIDA, la malaria, la tuberculosis y otras enfermedades olvidadas e incluirán planes de actuación en catástrofes epidemias y conflictos.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

La Cooperación Española trabajará conjuntamente con los Organismos multilaterales de desarrollo para desarrollar los objetivos específicos atendiendo a conseguir alcanzar las metas de los objetivos del Milenio. Además de los organismos multilaterales clásicos como OMS o FNUAP es necesario estrechar la cooperación con parternariados público-privados como forma particularmente eficaz de dar entrada a iniciativas privadas y de filantropía.

La Cooperación Española colaborará con estos organismos tanto mediante financiación como participando en encuentros, foros y desarrollando labores de gobernanza para lo que incrementará su participación en los órganos decisorios en la medida en que lo permitan los estatutos y reglamentos de las organizaciones.

Las Organizaciones Multilaterales de Desarrollo prioritarias para cada objetivo son:

- Para el OE 1, la Organización Mundial de la salud (OMS); Providing for Health (P4H) y el Consorcio Cooperación Alemana Asociación Internacional del trabajo y OMS (GTZ/AIT/OMS) para la protección social del riesgo de enfermar. Además España participará con fondos plurianuales en todos los pactos que firme bajo las premisas de la International Health Partnership en los países prioritarios, siempre que se exprese un compromiso de transparencia.
- Para el OE 2, la Global Healthforce Alliance y la OMS.
- Para el OE 4, la Facilidad Internacional para la compra de medicamentos (UNITAID); Fondo de Naciones Unidas para la Población (FNUAP); Compromiso adelantado de mercado (Advanced Market Commitment, AMC), la International Financial Facility for Inmunization / Global Alliance for Vaccine and Inmunization (IFFIm/GAVI); Stop TB; Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis y Medicines for Malaria Venture.
- Para el OE 5, la OMS, el FNUAP y ONUSIDA.
- Para el OE 7, la Iniciativa Internacional para la Vacuna del SIDA (IAVI), el Parternariado Internacional para microbicidas (IPM) y la Iniciativa sobre fármacos para enfermedades olvidadas (DNDi).

Coherentemente con los objetivos específicos del sector salud, España defenderá en los foros internacionales las siguientes posturas:

- España apuesta por el trabajo, junto con los países socios para desarrollar sistemas de prepago, como mutuas, Seguridad Social, etc., o bien sistemas presupuestarios que permitan contar con un financiación previsible del presupuesto de salud.
- España respeta el derecho de todos los trabajadores a desarrollar su vida personal y profesional en las mejores condiciones posibles. Reconoce también la necesidad del Sistema Nacional de Salud de personal sanitario y trabajará para que la inmigración de dicho personal no suponga una merma de las capacidades humanas de los países en que la inmigración a España sea mayoritaria. Además adoptará el Plan de Acción de la Unión Europea para afrontar la escasez de personal sanitario.
- Como parte esencial de la eficacia de un sistema de salud integral, España trabajará para aumentar la eficacia y cobertura de los sistemas de información sanitaria, elemento clave de la toma de decisiones así como de la formación en materia de gestión y asistencia a los profesionales del Sistema de salud. España considera importante la utilización eficaz de nuevas tecnologías de información y comunicación para obtener estos objetivos.
- España considera imprescindible la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones y gestión de un sistema de salud
- España acepta los principios de propiedad intelectual sobre los medicamentos, pero trabajará para que sea viable la excepción prevista en el acuerdo de Doha sobre ADPIC, es decir la posibilidad de otorgar licencias obligatorias para países en situación de epidemia.

- España apoya el refuerzo de los mercados mediante instrumentos financieros adecuados, así como el fortalecimiento del sistema de salud como elementos claves para conseguir el acceso a tecnología y medicamentos esenciales
- España trabajará para que la actividad de las iniciativas globales contribuya al fortalecimiento de los sistemas de salud.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

Las necesidades asistenciales de nuestro sistema de salud han provocado la contratación de personal sanitario originario de países en desarrollo. Este hecho puede mermar la capacidad del país de origen para desarrollar su propia política sanitaria por lo que, en aras de la coherencia de políticas es necesario desarrollar cambios en la política de contratación que, respetando el derecho de los inmigrantes a desarrollar sus capacidades, no sitúen al país de origen en una situación de escasez de recursos humanos. Ejemplos a explorar son la adopción de códigos de conducta para la contratación de personal sanitario formado en países en vías de desarrollo o adopción de políticas de migración circular que, junto con acciones sobre el terreno, mitiguen el impacto.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Con el fin de contribuir al objetivo general del sector se promoverá una Educación para el Desarrollo en la que la Salud se considere un derecho fundamental tal y como está recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que como tal debe ser financiado, respetado, protegido y garantizado mediante sistemas públicos eficaces y dotados de los recursos humanos y técnicos necesarios.

Con tal fin se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas

- Formar y concienciar a la ciudadanía en que el sector de la salud: promueve oportunidades, facilita el empoderamiento y aumenta la seguridad así como contribuye a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y contribuye así en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo.
- Formar y concienciar a la ciudadanía que: es necesario dotar al sistema de salud de una financiación sostenible, que garantice el acceso equitativo a la asistencia sanitaria para mejorar los resultados generales de salud y, que para revertir las principales epidemias, tal y como establece el proyecto del Milenio, las actividades de lucha contra las enfermedades deben:
    - Contribuir a establecer las condiciones que permitan la mejora del estado de salud de las poblaciones de los países socios promoviendo fundamentalmente cambios ambientales y del estilo de vida.
    - Facilitar y apoyar los sistemas y servicios públicos de salud, fortaleciendo la administración, los recursos humanos y la gestión de los servicios.
    - Desarrollar capacidades y oportunidades en las poblaciones en situación de mayor nivel de pobreza y vulnerabilidad con respecto a las necesidades y problemas prioritarios del sector salud.

- Articularse con otros sectores del desarrollo, de acuerdo a los principios de la Atención Primaria de Salud y de eficacia de la ayuda (armonización, alineamiento y apropiación), y orientándola hacia el logro de los ODM.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

La I+D en salud es un objetivo en si mismo por las características de su mercado. Sin embargo aplicar la política de desarrollo en salud de manera eficiente necesitará de un aumento en la investigación para el desarrollo así como un cambio importante en los enfoques que, hasta ahora, se venían aplicando. La investigación debe intentar dilucidar la eficacia de las actuaciones tendiendo en cuenta la disparidad de situaciones que se pueden desarrollar en la implementación de las políticas.

Por otro lado, el mayor protagonismo que adquiere la colaboración con otras Agencias y con Organismos internacionales hace necesario potenciar la presencia de agentes tanto en sede como sobre el terreno con amplios conocimientos de gestión y economía sanitaria.

vi) Coordinación de actores

La coordinación de actores supone por aumentar el campo de actuación con la incorporación, dentro de las políticas de salud de políticas sociales de aseguramiento, financiación fiscalidad, etc. y también incorporarse a un sistema de cooperación integrado con otros socios y con premisas claras pero firmes como "Un programa, un presupuesto".

Las características de la Cooperación Española, aunque enriquecedoras en conjunto, dificultan por la dispersión de los órganos de toma de decisión, la coordinación de las actuaciones, sobre todo sobre el terreno, por ello se hace imprescindible la creación de medidas de coordinación de los actores implicados.

8.2.5 Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento

Marco conceptual y normativo

A pocos años de la fecha establecida para el cumplimiento de los ODM, la Meta 10 (reducir a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable ni saneamiento básico) está muy lejos de conseguirse a nivel mundial, existiendo marcadas diferencias geográficas en cuanto a las perspectivas de cumplimiento y a los factores limitantes del mismo.

El agua desempeña un papel fundamental en el desarrollo de las sociedades requiriéndose un enfoque multisectorial e integral de su gestión, representando éste una de las principales líneas de acción de este Plan Director de la Cooperación La gestión integral de recursos hídricos (GIRH) precisa del cruce de actuaciones sectoriales en medio ambiente, gobernanza, género, seguridad alimentaria, desarrollo económico, salud y educación, con mecanismos de coordinación de políticas. Este enfoque se plasma dentro de la prioridad sectorial "medio ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático" de este III Plan Director.

El último y más exhaustivo estudio del PNUD sobre agua y saneamiento se encuentra en el Informe de Desarrollo Humano de 2006, "más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua". En él se desarrollan ambos temas desde un punto de vista multidimensional, enlazándolos con sus impli-

caciones para la salud, la seguridad alimentaria, el desarrollo económico y la autonomía de las mujeres, entre otros.

Según el PNUD[4] cuatro son las bases necesarias para llegar a modificar el rumbo del desarrollo en materia de abastecimiento de agua y saneamiento básico a nivel mundial:

- Hacer del acceso al agua un derecho humano, defendido por los distintos gobiernos nacionales, con una meta de 20 litros de agua por persona y día. Es necesario por tanto apoyar políticas públicas basadas en una gestión integral del agua que asegure el derecho al abastecimiento y saneamiento, respetando la capacidad de carga del ciclo hidrológico y la supervivencia de los ecosistemas. Para ello dos tipos de actuaciones, siempre bajo la visión de la Gestión Integral del Recurso Hídrico: actuaciones sobre políticas y marcos legislativos, y actuaciones sobre instrumentos de gestión (fortalecimiento institucional, ordenamiento territorial y financiación).
- Elaborar estrategias nacionales para el agua y el saneamiento, por parte de los gobiernos nacionales.
- Respaldar los planes diseñados por los gobiernos nacionales con la asistencia internacional.
- Desarrollar un plan mundial de acción.

Es asimismo fundamental enlazar la prioridad horizontal dedicada a agua y saneamiento con las otras necesidades sociales básicas (habitabilidad básica y salud) y con otras prioridades sectoriales (desarrollo rural y lucha contra el hambre, desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático y género en desarrollo)

Por tanto, teniendo como base las estrategias sectoriales de la cooperación española, el informe de desarrollo humano del PNUD y los ODM, los principios que inspiran esta línea son:

- La lucha contra la pobreza en todas sus dimensiones como objetivo prioritario.
- El derecho al agua como derecho humano básico fundamental y universal.
- El desarrollo basado en el enfoque territorial desde la equidad y la inclusión de las poblaciones excluidas.
- El acceso al agua y saneamiento como un proceso de abajo-arriba, participativo e inclusivo de los más pobres.
- La sostenibilidad medioambiental desde un enfoque apoyado en el ecosistema y la sostenibilidad de cuencas bajo criterios de gestión pública, integrada y participativa.
- La gobernanza ambiental (o “gobernanza para el agua”) como base para fortalecer las capacidades institucionales.
- Una gestión pública del agua transparente y participativa

4 -Poder, pobreza y la crisis mundial del agua – IDH, 2006 (PNUD-ONU, 2006)

- El uso de tecnología para el desarrollo apropiada y adaptada a las especificidades locales.
- Educación y sensibilización por una nueva "Cultura del Agua"
- La Declaración de París como referente de los esfuerzos realizados a nivel mundial para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Objetivos generales y específicos

El objetivo general en la política sectorial de agua y saneamiento es contribuir al desarrollo humano, mejorando y ampliando la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad para las generaciones futuras y el derecho humano al agua y al entorno saludable.

Los objetivos específicos del sector agua y saneamiento son:

- Objetivo Específico 1 (OE1): Promover la gestión integral de los recursos hídricos, asegurando el abastecimiento sostenible de agua, considerándola como derecho humano, para un mayor desarrollo de la población
- Objetivo Específico 2 (OE2): Mejorar y ampliar la cobertura de población con acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico, que mejoren las condiciones de dignidad y de salud.
- Objetivo Específico 3 (OE3): Apoyar políticas públicas tendentes a adaptar los recursos hídricos y el saneamiento a la nueva situación climática y al aumento de la demanda en determinadas regiones.
- Objetivo Específico 4 (OE4): Fortalecer la capacidad técnica de las instituciones con competencias en agua y saneamiento, impulsando así políticas públicas basadas en una gestión integral del agua.

Ámbitos estratégicos

<u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

La contribución a la gestión integral de los recursos hídricos demandará:

- La protección de recursos hídricos con criterios de sostenibilidad medioambiental en el marco del ordenamiento territorial, considerando las aguas superficiales y subterráneas, as cuencas fluviales, y los entornos costeros y marinos.
- La aplicación del enfoque de microcuencas para el uso integral del agua, gestión sostenible de cuencas fluviales u otros enfoques apropiados, incluyendo el apoyo a mesas de diálogo entre los distintos actores que participan en la gestión del agua.
- La contribuir a la gestión conjunta de recursos hídricos en zonas fronterizas y a proyectos de organismos subregionales de integración relacionados con agua y saneamiento.

La contribución al acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico implicará:

- Contribuir al establecimiento de sistemas sostenibles de suministro de los servicios de agua y saneamiento

- Apoyar a grandes, medianas y pequeñas infraestructuras para dotar de acceso al agua y al saneamiento, de manera sostenible,,adaptadas a las necesidades y singularidades regionales.
- Promover políticas públicas de higiene, a nivel nacional y comunitario, respetuosas con la diversidad cultural.
- Fortalecer instituciones comunitarias y locales para la implementación y gestión de programas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, aprovechando los conocimientos de las Comunidades locales
- Promover la participación activa de la mujer en la gestión del agua potable y el saneamiento.
- Poner en marcha sistemas y redes de abastecimiento de agua y de saneamiento en comunidades rurales y periurbanas.

El apoyo a las políticas públicas que favorezcan una gestión pública, transparente y participativa de los recursos hídricos implicará:

- Apoyar la constitución de mesas nacionales de agua y la elaboración participativa de Estrategias, programas o Planes Nacionales que incluyan previsiones presupuestarias y de seguimiento.
- Fortalecer políticas públicas y marcos legislativos para la gestión integral de recursos hídricos.
- Apoyar la mejora de los marcos regulatorios y de las instituciones encargadas de la aplicación de planes nacionales de gestión de recursos hídricos.
- Apoyar procesos de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales en materia de agua.
- Apoyar mecanismos adecuados de información, consulta y participación pública, y a la consolidación de estructuras participativas que integren a las organizaciones comunitarias en la gestión ambiental.
- Apoyar la innovación y el desarrollo de tecnologías apropiadas en materias relacionadas con el agua y saneamiento.
- Apoyar mecanismos innovadores de pago por servicios (relacionados con el agua) mediante modalidades que permitan la inclusión de todos los grupos sociales.
- Contribuir a la gestión de los recursos hídricos y las aguas negras con criterios de sostenibilidad medioambiental en el marco del ordenamiento territorial.

Contribuir al fortalecimiento de la capacidad técnica en agua y saneamiento incluirá:

- Promover la cultura del agua como bien social y económico, y asignar recursos financieros para impulsar el desarrollo institucional y la toma de decisiones comunitaria.
- Apoyar planes regionales de formación en gestión sostenible del agua y saneamiento.
- Fortalecer programas y acciones de formación ya existentes en la región, así como el intercambio de conocimientos generados en los mismos.

- Apoyar la capacitación a nivel comunitario para la gestión del recurso hídrico y la dotación de infraestructuras de saneamiento básico.
- Organización y promoción de seminarios, foros y observatorios nacionales del agua a distintos niveles (operacional, técnico, gerencial y político) para resolver las carencias del sector, que deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a las particularidades de cada contexto territorial, económico, político, y social.
- Apoyar programas de educación (gestión integral del uso del agua) y sensibilización.
- Apoyar el aumento de las capacidades de las comunidades pobres para su inclusión en el proceso.
- Apoyo a procesos de organización y aumento de las capacidades de las comunidades pobres para su inclusión en el proceso, mediante una participación activa de la población implicada en la gestión del recurso hídrico
- Apoyar la capacitación de las organizaciones comunitarias para la gestión del agua, la administración compartida del recurso y el manejo técnico de los mismos.
- Fortalecer las capacidades institucionales locales en gestión integral de recursos hídricos.

Un multilateralismo activo y eficaz

Se trabajará en los foros internacionales por el reconocimiento del agua y saneamiento básicos como un derecho humano defendido por los distintos gobiernos nacionales.

Es especialmente importante en este ámbito lograr una acción multilateral activa y eficaz, promoviendo sinergias entre las distintas iniciativas, mediante la presencia en los principales foros para lograr el objetivo de dar cobertura en agua y saneamiento, con el mayor alineamiento y coordinación posibles.

En América Latina, existen órganos regionales de integración, con sus respectivos órganos medioambientales, y OMUDES creadas desde el sur, que reciben distintos apoyos de socios del norte. Merece mencionar estos casos ya que, siendo España el mayor donante en el sector agua y saneamiento de esta región, el alineamiento con ellos es básico. En este sentido, cabe destacar la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la CAN (Comunidad Andina de Naciones), la Red Centroamericana de Acción del Agua (FANCA), la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACICAFOC), el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), y la *Global Water Partnership* (GWP). Asimismo, cabe destacar la CODIA (Conferencia de Directores Iberoamericanos del Agua), como órgano consultivo en materia de recursos hídricos.

En el continente africano y en Asia existen distintas iniciativas y organismos multilaterales con presencia desigual en los países. Entre ellas, cabría destacar la EUWI (European Union Water Initiative), UN-Water, World Water Assessment Programme, World Water Council (World Bank); GWP (Global Water Parnership); FAN (Freshwater Action Network); The Water Dialogues; WKMP (Water Knowledge Management Platform – UE) **;** Water and Sanitation Programme (WSP), World Toilet Organization, Sustainable Sanitation Alliance**,** JMP (Joint Monitoring Programme: WHO & UNICEF), Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) y, por supuesto, UN-Habitat y PNUMA.

Coherencia de políticas para el desarrollo

Se asegurará, entre otras cosas, el tratamiento adecuado y sostenible de las aguas residuales producidas por cualquier actor español y se aplicarán criterios de RSC y EEA en las acciones de las empresas españolas en los países en desarrollo.

Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Con el fin de contribuir al objetivo general del sector se promoverá una Educación para el Desarrollo en que:

- la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano supone entre otros aspectos mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico,
- es necesario el uso sostenible de los recursos hídricos, y la adopción de modelos económicos respetuosos con ellos con el fin de garantizar el derecho humano al agua.y asegurar su sostenibilidad para las generaciones futuras

Para ello se promoverán las siguientes líneas de actuación:

- Realizar y apoyar campañas de difusión de los compromisos en materia de agua y saneamiento, llevando a cabo actividades divulgativas que favorezcan la educación para un mayor respeto con del agua.
- Sensibilización para la ciudadanía, empresas y sector agrario, de los problemas de carencia y mala gestión de los recursos hídricos.
- Sensibilización sobre el estrés hídrico que sufren muchos países socios como consecuencia del cambio de las condiciones climáticas, originadas desde países del norte.
- Promoción de actividades que creen conciencia ciudadana sobre la situación de carencia en materia de agua y saneamiento en países del sur, provocando cambios en los hábitos de consumo del norte.
- Organización de actividades formativas para empresas, responsables de las Administraciones instituciones del sector hídrico, así como instituciones educativas y de investigación, y otros agentes de la cooperación internacional sobre el tratamiento de aguas residuales en las acciones de desarrollo.
- Formación de formadores en políticas de higiene, respetuosas con la diversidad cultural de los países socios.

Requerimientos en I+D y capital humano

En cuanto a requerimientos en I+D del sector, se dará difusión y uso a los estudios y diagnósticos realizados en materia de abastecimiento de agua, saneamiento y políticas de higiene en países socios, se apoyarán las redes de trabajo común de especialistas en gestión del recurso hídrico para fomentar la transferencia de tecnología entre los países. Asimismo, se apoyará la gestión de desastres e investigación sobre el cambio climático, y la investigación de nuevos métodos de abastecimiento de agua y saneamiento básico, que hagan frente a los nuevos escenarios y se apoyará la puesta en marcha de sistemas de gestión del agua y saneamiento más eficientes, adaptados a las características locales.

En lo que respecta a la formación de capital humano se dará apoyo a redes de investigadores, españoles y de países socios, se facilitará asistencia técnica y capacitación a organismos locales y nacionales responsables de la gestión del ciclo del agua, se fomentará la formación de capital humano especializado en políticas de higiene con respeto a la diversidad cultural y, de manera general, se apoyará la formación de personal para la gestión y mantenimiento de sistemas de saneamiento sostenibles. Se apoyarán centros de formación, experimentación e investigación en materia de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Asimismo se promoverán acciones formativas dirigidas a los actores de la Cooperación Española, para comprender y valorar la importancia del recurso hídrico, teniéndose en cuenta sus condiciones en las distintas acciones de desarrollo que se lleven a cabo. Igualmente, se apoyarán actividades formativas dirigidas a , técnicos y responsables de las Administraciones (locales, regionales y nacionales), instituciones del sector hídrico, e instituciones educativas y de investigación,

Coordinación de actores

Para avanzar en la coordinación de actores en el sector se apoyarán alianzas que engloben a los distintos actores de la cooperación española, como fuente de alineamiento interno y de eficacia en la ayuda española , se favorecerá la conexión de alianzas multiactor españolas con otras alianzas internacionales en materia de abastecimiento de agua y se desarrollarán alianzas multidonantes, que busquen el alineamiento con las estrategias nacionales, y que armonicen sus políticas de desarrollo en materia de abastecimiento de agua en el país.

8.2.6 Crecimiento económico para el desarrollo humano

Marco conceptual y normativo

Sin limitar la lucha contra la pobreza a los aspectos económicos, la Cooperación Española reconoce la relevancia del crecimiento económico y de la actividad empresarial que lo sustenta para mejorar las condiciones de vida de la población. El acceso a un empleo y a una renta dignos y estables se convierte en una de las vías más rápidas para romper con la 'trampa de la pobreza' e incidir en las múltiples privaciones características de la pobreza.

El enfoque de la propuesta de la Cooperación Española para promover el crecimiento económico inclusivo que permita reducir la pobreza se inspira en las propuestas de 'crecimiento económico favorable a los pobres' (pro-poor growth) impulsadas por la Red para la Reducción de la Pobreza (POVNET) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y asumidas en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Desde una lógica de crecimiento económico, la lucha contra la pobreza demanda en primer lugar lograr tasas de crecimiento suficientes, sostenidas y armoniosas con el medio ambiente. Pero además es necesario hacer partícipe a la población excluida de este crecimiento, animándoles a contribuir a su generación y facilitando el acceso a los beneficios que genera para toda la sociedad; en especial, aquéllos en situación de precariedad tanto de activos disponibles como excluidos del acceso a las oportunidades de un trabajo decente.

En coherencia con las propuestas establecidas en el II Plan Director, la Cooperación Española asumirá como ámbito de intervención prioritario en este sector la creación de entornos sociales, económicos e institucionales que promuevan y faciliten la incorporación de la población con dificultades a los proce-

sos de generación de renta y el acceso a los beneficios de la riqueza generada. Este 'ámbito de intervención' requiere dos matizaciones fundamentales:

- De un lado, el contexto donde se interviene. La efectividad de las acciones demanda una comprensión adecuada de qué colectivos de población quedan excluidos de la plena y digna inserción en los mercados laborales y financieros, y qué estrategias vitales y productivas siguen para mejorar su nivel de vida.
- Por otro lado, la precariedad como expresión tanto de la falta de activos como del acceso a oportunidades de empleo y renta. Las intervenciones no deben ir dirigidas sólo a suplir las carencias en activos sino que deben además incorporar la eliminación de barreras que dificultan la entrada de nuevos agentes en los mercados, en especial, de aquellos colectivos en situación de precariedad económica y social.

Objetivos generales y específicos

El **Objetivo General (OG)** de la política sectorial es fomentar un crecimiento económico inclusivo, equitativo, sostenido y respetuoso con el medio ambiente, sustentado en la generación de tejido económico y empresarial, en los postulados del trabajo digno y en políticas económicas favorables al desarrollo humano.

Se han definido cinco objetivos específicos para contribuir a este OG.

- Objetivo Específico 1 (OE 1): Impulsar y consolidar en los países socios un marco institucional estable y consensuado que favorezca la creación de "entornos de negocios" favorables para la actividad económica y empresarial, que garantice el respeto al medio ambiente y que permita obtener un impacto positivo en la reducción de la pobreza a partir de los procesos de alineamiento y de las medidas fiscales necesarias.
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Apoyar una mejor inserción de los países en desarrollo en la economía internacional, mediante la promoción del comercio internacional, los procesos de integración económica sur-sur y la inversión extranjera directa.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Fomentar y apoyar los espacios para el diálogo, la coordinación y la acción conjunta entre sector privado, sector público y organizaciones de la sociedad civil en los países socios en la definición, ejecución y evaluación de políticas públicas.
- Objetivo Específico 4 (OE 4): Trabajar para que las distintas políticas de la AGE conozcan, en primer lugar los objetivos de crecimiento y desarrollo humano en los países socios, y en segundo lugar garantizar que dichas políticas públicas y la política de cooperación buscan sinergias entre sí, con el fin de lograr impactos óptimos en los objetivos de desarrollo.
- Objetivo Específico 5 (OE 5): Generar conocimiento y mejorar la capacidad del capital humano de la Cooperación Española para identificar, analizar e impulsar aquellos procesos económicos, sociales e institucionales favorables a un crecimiento económico y a una reducción de la pobreza en los países socios.

Ámbitos estratégicos

i) Una acción eficaz sobre el terreno

La acción eficaz sobre el terreno reposa en cuatro grandes pilares estratégicos:

- Institucionalidad económica, orientado a: definir marcos regulatorios y de políticas públicas que refuercen la previsibilidad y transparencia del entorno en el que se desarrolla la actividad empresarial y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento; proteger el ejercicio de los derechos laborales; y promover la inserción de trabajadores y empresas en la economía formal, reconociendo la informalidad como el medio inmediato de subsistencia para la población más desfavorecida.
- Iniciativa económica y empresarial, destinada a dotar los bienes y servicios necesarios para fomentar la iniciativa privada y las actitudes emprendedoras en la población. Se apoyará la mejora en la oferta de servicios de apoyo a las iniciativas empresariales; la dotación de infraestructuras necesarias para mejorar el acceso a redes y tecnologías de información y comunicación y la interconexión entre actividades y agentes económicos, con atención especial a aquellos servicios energéticos que mejoren la autonomía de los países socios y mejoren el abastecimiento de los pobres; la mejora de las fuentes de financiación (doméstica o extranjera) accesibles a la población, en especial, para la iniciativa empresarial productiva; el acceso del capital humano a canales de formación y conocimiento que posibiliten la inserción en el mercado laboral; y el apoyo a la iniciativa empresarial y el reconocimiento y defensa de los derechos laborales en las mujeres.
- Ayuda al comercio: se propone brindar las infraestructuras y las capacidades necesarias para utilizar el comercio como motor del crecimiento económico y del desarrollo humano, así como apoyar a los países socios de la iniciativa en las negociaciones comerciales, tanto multilaterales como regionales o bilaterales. Su aplicación ayudará a mejorar las capacidades para las negociaciones comerciales y atender las necesidades relacionadas con el comercio (política y regulación comercial, creación de capacidades productivas, entre otras) conforme a las prioridades de cada país.
    - La Ayuda al Comercio está definida en las siguientes categorías: (1) Política y regulación comercial; (2) Desarrollo del Comercio; (3) Infraestructuras relacionadas con el Comercio; (4) creación de capacidades productivas; (5) Ajuste fiscal por políticas comerciales Ajustes Relacionados con el Comercio (fiscales, erosión de preferencias, deterioro de la relación real de intercambio); (6) otras necesidades relacionadas con el comercio (CRS: 240, 250, 311 a 313, 321 y 322, 331 y 332, 510).
    - Apoyo a las negociaciones comerciales: tanto negociaciones multilaterales, como acuerdos regionales o bilaterales.

  Las dos primeras categorías se conocen como Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio y la UE se ha comprometido a aumentar los recursos dedicados a ella hasta alcanzar la cifra de 2.000 millones de Euros a partir de 2010 (mil millones de euros corresponderá

aportar a la Comisión a partir de esta fecha; y mil millones de euros corresponderá aportar a los EEMM).

Este compromiso financiero se articulará en los siguientes pilares o acciones que definen las prioridades de la Estrategia Europea: El aumento gradual de la ayuda (y con éste su inclusión en los Planes Nacionales de Desarrollo y de Reducción de la Pobreza de cada país); la erradicación de la pobreza y el aumento de la calidad de la ayuda provista (haciendo énfasis en la inclusión de la pobreza y el género en los Planes de Acción de los países receptores de los fondos, desarrollando una AFT sostenible en términos sociales, medioambientales y económicos, e incidiendo en la implicación del mayor número de agentes posibles, en particular del sector privado, y de los receptores de la ayuda a nivel local); la mejora de la capacidad como donantes; la atención particular a los países ACP (en torno al 50% del incremento de la ATR de la UE)); y mayor efectividad del monitoreo y evaluación de la AFT.

Estas líneas de acción se integrarán en los procesos de planificación de la Cooperación española en cada país, desde el diagnóstico de necesidades hasta la definición de prioridades.

- Acción conjunta público-privada aspira a impulsar espacios y mejorar las capacidades de análisis, diálogo, transparencia y concertación en los agentes de una sociedad para generar un clima de estabilidad social y económica, y a incorporar al sector privado empresarial para reforzar y complementar los impactos en los objetivos de desarrollo e implementar la agenda global de desarrollo.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

El multilateralismo activo para este sector se sustenta en tres principios: (i) apoyar un crecimiento económico favorable a los pobres y al logro de los ODM; (ii) respetar las políticas de desarrollo económico diseñadas soberanamente por los países socios, y (iii) y promover y apoyar la implementación de los compromisos internacionales suscritos por los países socios, en especial, los vinculados con el respeto al trabajo digno y el empleo, así como con las reglas de comercio internacional sustentadas en los acuerdos de la OMC.

Entre los principales organismos multilaterales con los que se colaborará en este ámbito están, el Banco Mundial, los Bancos Regionales de Desarrollo y las agencias de NNUU más involucradas en este ámbito (PNUD, ONUDI, UNCTAD, UNCDF). Además, se reforzarán las relaciones con los organismos regionales con un papel relevante en los procesos de integración económica y comercial Sur-Sur (MERCOSUR, SICA, Comunidad Andina, CEDEAO, entre otros).

Foros relevantes para el apoyo a marcos de políticas estables, consensuados y favorables a una mayor implicación de los pobres en la generación de crecimiento económico en los países socios son, entre otros, la Red para la Reducción de la Pobreza del CAD-OCDE (POVNET) en la esfera global y, para el desarrollo del sector empresarial, el Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (Donors Committee for Enterprise Development, DCED) del Banco Mundial. En el marco del sistema de Naciones Unidas, los espacios de deliberación y discusión impulsados por UNCDF, ONUDI, UNCTAD. Específicamente a escala africana, se atenderá con especial atención los foros impulsados por la Nueva Alianza para Desarrollo en África (NEPAD), el African Partnership Forum (AFP) y la Estrategia UE-África. La mejora de la inserción de los países socios en la economía internacional se apoyará desde

los foros auspiciados, en especial, por UNIDO, la OCDE, la Unión Europea, la OMC o iniciativas conjuntas entre agencias, como el Centro de Comercio Internacional. El apoyo a los espacios de diálogo y el consenso de políticas a nivel de país dará especial atención a los foros impulsados desde las agencias de Naciones Unidas, como el Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact) y, geográficamente, a los promovidos para el ámbito africano desde el African Partnership Forum.

La eficacia en la acción multilateral se concreta en el apoyo a programas e iniciativas lanzadas por el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo; por el sistema de Naciones Unidas; por los organismos regionales africanos y latinoamericanos; y por otros organismos internacionales e iniciativas de donantes bilaterales coherentes con las prioridades . Para el ámbito africano, especial atención recibirán los Fondos Regionales para los países ACP de la Unión Europea; el Fondo de Apoyo al Sector Privado y el Fondo para la Preparación de Proyectos de Infraestructuras en África (IPPF) del Banco Africano de Desarrollo; el Fondo de Infraestructuras de la Comisión Económica de Estados del África Oriental (CEDEAO) de las Naciones Unidas; y el Fondo Catalizador del Crecimiento del Banco Mundial.

Para la inserción de los países en desarrollo en la economía internacional se considerarán aquellas iniciativas y programas de la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, la Unión Europea, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), ONUDI y UNCTAD. Entre las iniciativas auspiciadas por la OMC destacan el Marco Integrado Reforzado y el Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo. Y de las iniciativas impulsadas en la Unión Europea, el aporte al programa Aid for Trade y la participación en las negociaciones de los Economic Partnerships Agreements (EPAs).

Por último, el fomento y apoyo de espacios para el diálogo y la acción conjunta entre los actores sociales, económicos y políticos de un país se concreta en el apoyo, entre otras, a iniciativas de organismos multilaterales, tales como PNUD y la OIT, en las que el diálogo social y la agenda de trabajo digno son aspectos clave de su agenda; el apoyo a la iniciativa EITI, orientada a mejorar la transparencia y rendición de cuentas en las industrias extractivas; y a escala global, las redes derivadas de la iniciativa Global Compact.

En todas las IFM de las que España es miembro se apoyarán las estrategias de soporte a los países socios para favorecer entornos institucionales sólidos, regulaciones adecuadas para el funcionamiento de sectores fundamentales como el financiero, el energético, el de las telecomunicaciones o los transportes y marcos de seguridad jurídica para atraer a la inversión extranjera de carácter productivo. Se apoyarán igualmente las estrategias que favorezcan la integración regional y el fomento de los intercambios comerciales y las relaciones económicas entre sus países miembros en desarrollo. Del mismo modo, y dado el papel clave del sector privado para conseguir un crecimiento sostenido e inclusivo, particularmente mediante la creación de empleo, España apoyará las políticas e iniciativas de estas instituciones en los países en desarrollo para fomentar la competitividad de sus empresas, su capacidad de innovación y de creación de empleo de calidad y la mejora de eficiencia energética en los procesos productivos. Con todas estas actuaciones se contribuirá al logro de los OE 1, 2 y 3.

iii) Foros relevantes para el apoyo a marcos de políticas estables, consensuados y favorables a una mayor implicación de los pobres en la generación de crecimiento económico son, en el caso de las IFM, el Comité de Desarrollo del Banco Mundial, las reposiciones de fondos en

las ventanillas blandas del Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo, y las instituciones que trabajan por el desarrollo del sector privado (FOMIN y Corporación Iberoamericana de Inversiones en el Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Financiera Internacional en el Grupo del Banco Mundial y CAD de la OCDE).Coherencia de políticas para el desarrollo

Entre otros, se asumen los siguientes lineamientos para avanzar en coherencia de políticas en este sector:

- En el ámbito de comercio, abogar por que las posiciones de la política común europea en las negociaciones comerciales, tengan en cuenta el impacto en los países en desarrollo; apoyar la progresiva reducción de aquellos subsidios que afectan a las condiciones de competencia de los productos en los mercados; avanzar en la simplificación, estabilidad predictibilidad y amplitud de sectores y productos del sistema de preferencias generalizadas (SPG) así como del Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, en el momento de su revisión de forma que se contribuya a primar a aquellos países que tengan presente consideraciones ambientales, derechos laborales y prácticas de buen gobierno.
- En el caso de la agricultura, España apoyará que las futuras revisiones avancen en su contribución a los objetivos de desarrollo, teniendo como límite el mantenimiento la integración de los agricultores en el tejido económico y social, en el marco de un desarrollo sostenible del medio rural.
- Apoyará el compromiso de la UE en las negociaciones de la OMC en cuanto a la eliminación de cualquier forma de apoyo a la exportación agrícola y una reducción sustancial de las medidas nacionales distorsionadoras del comercio.
- La liberalización del comercio agrícola debe ser compatible y respetuosa con la preservación de aquellas condiciones que son requeridas para garantizar el derecho a los alimentos de todos los países, especialmente de los menos desarrollados.
- En el ámbito de la pesca: reforzar y hacer más transparente la valoración científica de los stocks en los bancos de pesca y promover un 'enfoque de ecosistema', en consonancia con las propuestas de la UE; y promover una participación activa de los países en desarrollo en las organizaciones regionales para la gestión de recursos pesqueros y fortalecer estas instituciones.
- En cuanto al empleo y el trabajo digno, en especial, fomentar el cumplimiento de los convenios y acuerdos internacionales en el marco de la ejecución de fondos públicos de la Administración Española, computen o no como AOD.
- En el ámbito del transporte y la energía, las intervenciones se basarán en la demanda, teniendo en consideración los costes operativos y de mantenimiento de las nuevas infraestructuras. Se tendrá asimismo en cuenta las capacidades de cada país para definir los marcos regulatorios y mejorar la capacidad institucional en la gestión de infraestructuras; será asimismo importante incorporar cuestiones de medioambiente, cambio climático y acceso de la población en situación de precariedad de las zonas rurales tanto a los servicios de energía, como a la

gobernanza de la infraestructura desde la participación en las planificaciones, como en los sistemas de control y seguimiento de la misma.

- En el ámbito de los instrumentos financieros: apoyar las reducciones de deuda de países sobreendeudados hasta garantizar su sostenibilidad real y compatibilidad con su inversión en desarrollo humano; y apoyar la reducción de los flujos de capitales resultado de la evasión impositiva y la transparencia en los paraísos fiscales.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Para contribuir a los objetivos del sector, se consideran especialmente relevantes, entre otras líneas estratégicas:

- la realización de acciones formativas dirigidas a las empresas españoles para el fomento y cumplimiento de los principios de la RSE y se impliquen en alianzas público-privadas para el desarrollo;
- una mayor divulgación y fomento de patrones de consumo responsable de bienes y servicios entre la ciudadanía;
- el fomento del comercio justo;
- y la divulgación a la ciudadanía de las posiciones defendidas por España en los foros internacionales.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

Los requerimientos en I+D estarán destinados a impulsar líneas de investigación teórica y aplicada en colaboración con universidades, fundaciones y/o centros de estudios sobre el desarrollo, entre otras cuestiones, sobre:

- factores endógenos que coadyuvan un crecimiento económico incluyente; mecanismos de innovación empresarial en contextos de informalidad, con especial énfasis en los modelos de microempresas para el desarrollo; instrumentos de financiación innovadora y profundización en microfinanzas; nuevas posibilidades y vías de integración y cooperación comercial; mecanismos efectivos de colaboración entre agentes privados (españoles y de países socios) en la lucha contra la pobreza.
- Investigar y elaborar medidas concretas en el ámbito del 'Estado dinamizador' de la sociedad adaptadas a las características propias de los países menos adelantados que permita a sus ciudadanos participar de un proceso de globalización social más justo y equilibrado: políticas de inserción laboral en contextos de informalidad y de protección social; apoyo a emprendedores y modernización del tejido productivo; sostenibilidad del modelo social.

En cuanto a la formación de capital humano, entre otros temas, se brindará una especial atención a la formación en RSE de los agentes de desarrollo españoles con el fin de garantizar una política de buenas prácticas en el área de promoción del tejido empresarial en los países socios:

- Configuración de un modelo de RSE de la Cooperación Española en coordinación con las propuestas de la UE y de Naciones Unidas.

- Propuestas y elaboración de Memorias de RSE adaptadas a la realidad económica, empresarial y social de los países en desarrollo.
- Propuestas para capacitar analistas de políticas públicas, gestores de intervenciones, que identifiquen, propongan y pongan en marcha acciones de dinamización económica con un enfoque favorable a los pobres.

8.2.7 Medio ambiente, desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático

Marco conceptual y normativo

En el II Plan Director de la Cooperación Española ya aparecía como línea sectorial "Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental". Por la reflexión abierta los últimos años en torno al desarrollo sostenible y el cambio climático, así como por la publicación de la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española, se ha considerado necesario reforzar esta prioridad sectorial y enriquecerla con estos nuevos enfoques.

De manera evidente, en los últimos años se están produciendo cambios en el clima a nivel mundial[5] que están afectando de manera especial a los habitantes más vulnerables del planeta. En el II Plan Director de la Cooperación Española ya aparecía como línea sectorial "Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental". Por la reflexión abierta los últimos años en torno al desarrollo sostenible y el cambio climático, así como por la publicación de la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española, se ha considerado necesario reforzar esta prioridad sectorial y enriquecerla con estos nuevos enfoques. De manera evidente, en los últimos años se están produciendo cambios en el clima a nivel mundial que están afectando de manera especial a los habitantes más vulnerables del planeta. Este nuevo Plan Director incluye además la integración de la lucha frente al cambio climático como un elemento transversal y horizontal en la cooperación para el desarrollo. El cambio climático no es solamente una de las amenazas al medio ambiente global más relevantes de nuestra época, sino que constituye también un problema de desarrollo, en la medida en que los efectos adversos del mismo se hacen sentir de manera especial en los países más pobres. Con carácter general son los países en desarrollo quienes cuentan con una población más vulnerable y menor capacidad de adaptación y, en consecuencia, quienes sufrirán en mayor medida los efectos del cambio climático a pesar de haber contribuido, en menor medida a la aparición del problema. Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que la lucha contra el cambio climático requiere de la acción concertada de todos, es necesario que los países en desarrollo adopten modelos productivos sostenibles y poco intensivos en carbono asumiendo, en la medida de sus capacidades, compromisos de mitigación, lo que precisa de mayor movilización de flujos financieros y de transferencia de tecnologías desde los países desarrollados a los más empobrecidos.

Esta nueva variable se tendrá en cuenta en el Plan Director de tres maneras: de manera transversal, teniéndolo en el cuenta a la hora de identificar todas las intervenciones; de manera sectorial, con enfo-

[5] IPCC (2007), *Summary for Policymakers*, November.

que dirigido hacia la reducción de la vulnerabilidad y, también de forma sectorial, con iniciativas que contribuyan a mitigar su impacto.

El PNUD[6] ha integrado los principales puntos de debate, en relación al cambio climático, desde distintas perspectivas dentro del Informe de Desarrollo Humano, recomendando cuatro líneas fundamentales para que, a nivel global, pueda llegar a modificarse el rumbo de la actual situación:

- Desarrollar un marco multilateral para evitar el cambio climático peligroso, en el contexto post Kyoto (tras 2012)
- Mitigación, de cara a adoptar políticas de fijación de presupuestos sostenibles de carbono.
- Fortalecer el marco de la cooperación internacional
- Adaptación como centro de la estrategia post-Kyoto y de las alianzas internacionales de reducción de la pobreza

Objetivos generales y específicos

El Objetivo General de la política al desarrollo en materia de medio ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático, es el de contribuir a mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y asegurar el de las futuras, garantizando la sostenibilidad a escala local, regional, estatal e internacional.

Los Objetivos Específicos del sector son los siguientes:

- Objetivo específico 1 (OE 1): Generación y promoción de políticas públicas, procesos y capacidades para la conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales básicos, para la mejora de las condiciones de vida de la población.
- Objetivo específico 2 (OE 2): Promover la diversificación de iniciativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible integral y la conservación de la riqueza ecológica de los ecosistemas, así como mejorar los ingresos de la población
- Objetivo específico 3 (OE 3): Apoyar y promover, a escala local, regional y estatal, aquellas políticas públicas tendentes a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, y a adaptarse a los efectos del cambio climático.

Ámbitos estratégicos

i) <u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

La promoción de políticas públicas y capacidades para la conservación, gestión y uso sostenible de los recursos naturales, demandará:

- La promoción de la conservación y el uso de los bienes y servicios ambientales que prestan los recursos naturales, para una gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables.

[6] PNUD (2007), *Informe de Desarrollo Humano 2007: Solidaridad frente a un mundo dividido: la lucha contra el cambio climático*.

- Garantizar las condiciones de habitabilidad básica y salud ambiental de la población, especialmente de las mujeres y poblaciones más empobrecidas.
- Desarrollar y fortalecer, en el contexto de sistemas nacionales de conservación del capital natural, la capacidad de gestión de las áreas protegidas, con especial énfasis en las ecorregiones vulnerables y transfronterizas.
- Propiciar un aprovechamiento racional de los recursos sobre la base de una gestión integrada y sustentable del ciclo del agua.

La promoción de la diversificación de iniciativas económicas respetuosas con el medio ambiente para favorecer el desarrollo sostenible integral y la conservación de la riqueza ecológica de los ecosistemas implicará:

- Contribuir a la gestión de los recursos forestales a través de una ordenación forestal participativa y responsable.
- Contribuir al desarrollo agropecuario sostenible y la agricultura ecológica en las zonas rurales, atendiendo a las necesidades alimenticias de la población, y potenciando el desarrollo de capacidades productivas generadoras de valor agregado.
- Promoción del biocomercio y de espacios de intercambio comercial justos y equitativos que valoren los aspectos ambientales, culturales, de género y sanitarios, para generar capacidades locales.
- Lograr una efectiva contribución del turismo sostenible a la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales, mediante la conservación de sus recursos naturales y culturales.
- Promover la puesta en valor de los servicios ambientales prestados por los ecosistemas, integrándolos en los programas de conservación y capital natural.

El apoyo y la promoción de aquellas políticas públicas tendentes a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, y de adaptarse a los efectos del cambio climático implicará:

- Eficiencia energética en países en desarrollo, y conservación efectiva de los ecosistemas forestales..
- Reducir la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza respecto a su entrono ambiental y frente a la transformación del medio por el cambio climático.
- Promover sistemas integrales de producción agropecuaria que consideren las modificaciones climáticas y los recursos disponibles.

ii) <u>Un multilateralismo activo y eficaz</u>

- Son cinco las áreas que pueden ser consideradas bienes públicos globales y donde es necesario el incremento de los recursos financieros a los países en desarrollo para hacer frente a los problemas socio-medioambientales globales: diversidad biológica, cambio climático, desertificación, aguas internacionales y contaminación química, que requieren acciones concertadas de los países desarrollados.
- Organismos internacionales (ONU, FAO, OMM, OMS, UNESCO, PNUMA, UN- Habitat)

- Fondos internacionales (Fondo Mundial para el Medio Ambiente, Fondo para el Milenio de Naciones Unidas)

Las posiciones activas en estos foros serán:

- Desarrollar un marco multilateral eficaz para evitar el cambio climático, el contexto post Kyoto, en el contexto de la CMNUCC.
- Necesidad de reforzar el Fondo global para medio ambiente, adaptándolo a las nuevas prioridades y, en mayor grado, a las necesidades de países en vías de desarrollo.
- Aumentar la coordinación de iniciativas en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, biodiversidad o cambio climático, y la alineación con los países receptores.
- Necesidad de que los gobiernos de países en desarrollo elaboren estrategias nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático, con el consenso de los distintos actores regionales y comunitarios.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

En el ámbito de comercio:

- Promover y apoyar la creación de redes para acceder a mercados potenciales "verdes", como el de comercialización de madera y los productos transformados de la madera, obtenidos en superficies forestales sostenibles, potenciando a los mercados madereros no certificados.
- Fomentar una mayor transparencia y control de las actividades forestales y la lucha contra las talas ilegales y el apoyo a sistemas de información pública para el reconocimiento social de los productos forestales que provienen de una gestión sostenible certificada.

En el ámbito de la pesca:

- Incorporar a países en vías de desarrollo con caladeros a la cadena de valor agregado de la pesca.
- Favorecer las acciones encaminadas a la puesta en marcha de esquemas de control e inspección eficaces de los recursos pesqueros para garantizar la sostenibilidad de las poblaciones y asegurar el suministro de alimentos.

En el ámbito de la dimensión social de la globalización, empleo y trabajo:

- Favorecer la implementación de medidas relacionada con la responsabilidad social corporativa de las empresas que tienen un mayor impacto global a nivel social y ambiental (químicas, mineras, hidrocarburos, empresas de agua, empresas agro-exportadoras).

En el ámbito de la energía:

- Cumplir con los compromisos internacionales de España en materia de Cambio Climático y biocombustibles.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Para mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y asegurar el de las futuras, mejorando la sostenibilidad medioambiental, es necesario formar y concienciar sobre el uso sostenible de los recur-

sos naturales, la conservación de los espacios, y la integración de modelos económicos respetuosos con el medio ambiente. Las acciones que se realizarán en este sentido para contribuir a la lucha contra la pobreza y a la promoción del desarrollo serán:

- Actividades formativas para empresas, de sensibilización sobre la huella ecológica, las consecuencias de su acción en el cambio climático global y posibles vías de mitigación existentes.
- Actividades formativas y de sensibilización de las empresas para que en su política de responsabilidad social corporativa incorporen una visión de los recursos medioambientales que promueva el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza.
- Apoyo a campañas de difusión de los compromisos internacionales que contienen disposiciones destinadas a la protección de los diversos elementos que componen el medio ambiente, principalmente los recursos agua, saneamiento, biodiversidad y suelo.
- Integración del reciclaje, consumo responsable, ahorro y eficiencia energética, desde la educación infantil.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

- Acciones encaminadas a fortalecer las capacidades institucionales en gestión ambiental y los procesos de actuación y participación social, para así reducir la vulnerabilidad socioambiental y favorecer una gestión medioambiental eficiente, eficaz y sostenible
- La conexión real entre investigadores y gestores, formadores y sectores productivos locales del Sur para la incorporación de los conocimientos científicos relevantes en sus sistemas.
- El trabajo de grupos de investigación universitarios y de centros de investigación del Sur y de España, redes Sur-Sur y Sur-Norte, en las líneas de producción sostenible, energía y transporte aplicado al desarrollo humano y la lucha contra la pobreza..
- Promoverán y apoyarán observatorios, centros de investigación, redes de organizaciones que realicen y divulguen estudios sobre sostenibilidad medioambiental, lucha contra la pobreza y adaptación al cambio climático.

vi) Coordinación de actores

- Apoyo a programas de sostenibilidad ambiental en los que estén presentes distintos actores de la cooperación española (CC.AA., entes locales, Ministerios, ONGD, empresas…).
- Fomento de la conexión de alianzas que engloban a los distintos actores de la cooperación española con otras alianzas internacionales en materia de medio ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático.

8.2.8 Cultura y desarrollo

Marco conceptual y normativo

La cooperación cultural para el desarrollo tiene como finalidad la contribución al bienestar colectivo y por ello debe participar y lograr impactos en los procesos de lucha contra la pobreza y reducción de la exclusión. A través del desarrollo humano se amplían las alternativas y capacidades de las personas

para que puedan tener la libertad de escoger cómo vivir y gozar de una vida plena. Se entiende así que la cultura y la cooperación al desarrollo tienen la posibilidad de generar sinergias y presentar una nueva y efectiva metodología de trabajo, alcanzando la consideración de que la cultura es un elemento fundamental para el desarrollo humano sostenible. Basada en estos principios, la cooperación internacional busca propiciar el respeto y consideración de las características culturales de las sociedades con las que trabaja como una prioridad horizontal en los procesos de desarrollo.

La Cooperación Española, respecto a la cooperación cultural para el desarrollo, se alinea con los enfoques de los organismos internacionales especializados, a la vez que se diferencia de la acción de difusión de la cultura española en el exterior.

Los principios más destacables en los que se fundamenta la Estrategia de cultura y desarrollo de la cooperación española son: el enfoque de desarrollo humano sostenible donde la cultura adquiere un peso específico, junto con otros ámbitos como la educación, la salud o el medio ambiente, y el tratamiento de la cultura como "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social; engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias" (Mundiacult, UNESCO, 1982)

La tolerancia y el respeto por la diversidad cultural constituyen la esencia de los principios normativos de la ONU, subrayados por la Declaración del Milenio de 2000, la cual pone especial énfasis en la erradicación de la pobreza e incorpora en su octavo objetivo la necesidad de avanzar en una asociación global para el desarrollo, tema de crucial importancia para las políticas de cooperación cultural. El compromiso del Gobierno Español en el ámbito de cultura y desarrollo se sustenta en convenciones internacionales, como la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (art. 12 al 18; marzo de 2007) y la Convención sobre patrimonio inmaterial (2006).

Objetivos generales y específicos

El **Objetivo General (OG)** de la política sectorial es ayudar a fomentar las propias capacidades y aumentar las oportunidades de las personas, tanto espirituales y creativas como materiales, para que contribuyan y participen en la mejora de su calidad de vida.

Los objetivos específicos se definen:

- Objetivo Específico 1 (OE 1): Formación de capital humano para la gestión cultural .
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Consolidación de la dimensión política de la cultura en su contribución al desarrollo.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Refuerzo de la dimensión económica de la cultura en su contribución al desarrollo a través del fomento de empresas, industrias e instituciones culturales, favoreciendo la creación de empleos y su conexión con otros sectores productivos y sectores.
- Objetivo Específico 4 (OE 4): Fortalecimiento de la relación y complementariedad entre Educación y Cultura.,
- Objetivo Específico 5 (OE 5): Gestión sostenible del patrimonio cultural para el desarrollo.

- Objetivo Específico 6 (OE 6): Fortalecimiento de las relaciones entre comunicación y cultura con impacto en el desarrollo.
- Objetivo Específico 7 (OE 7):Impulso a los procesos de reconocimiento de los derechos culturales.

Ámbitos estratégicos

i) Una acción eficaz sobre el terreno

La acción eficaz de la cooperación española sobre el terreno debe contribuir a los objetivos específicos de la Cooperación Española en materia de cultura y desarrollo, identificando acciones comprendidas en la Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española. Con tal fin se promoverán las siguientes líneas estratégicas:

- Formación de capital humano para la gestión cultural con énfasis en proyectos de cultura y desarrollo con el fin de facilitar procesos de creación y mejora de agentes y profesionales culturales en el marco de la cooperación al desarrollo; y de fomentar la difusión de valores y contenidos compartidos e impulsados por la comunidad internacional.
- Consolidación de la dimensión política de la cultura en su contribución al desarrollo, reforzando el valor de la cultura en la construcción de la gobernabilidad democrática y de la cohesión social y estimulando la participación de la sociedad civil y la ciudadanía, con particular refuerzo de la puesta en valor del ámbito local.
- Refuerzo de la dimensión económica de la cultura en su contribución al desarrollo a través del fomento de empresas, industrias e instituciones culturales, favoreciendo la creación de empleos y su conexión con otros sectores productivos y sectores.
- Fortalecimiento de la relación y complementariedad entre Educación y Cultura, incidiendo en la formulación de programas escolares que refuercen el contenido cultural, nuevas formas de aprendizaje creativo y de educación artística, y otros programas vinculados a la lectura pública, todo ello con el apoyo de las TIC.
- Gestión sostenible del patrimonio cultural para el desarrollo, apoyando los procesos de conservación, restauración, presentación de los bienes patrimoniales materiales e inmateriales desde una perspectiva económica, cultural y de participación ciudadana y local. Y reforzando las intervenciones en situaciones de conflicto y emergencia con el fin de recomponer el desarrollo y las señas de identidad de las zonas afectadas.
- Fortalecimiento de las relaciones entre comunicación y cultura con impacto en el desarrollo, fomentando procesos y redes de comunicación a través de las TIC que fomenten la formación de públicos, la mejora de la distribución y la generación de nuevas industrias culturales, así como la sensibilización social sobre el impacto de la cultura en el desarrollo.
- Impulso a los procesos de reconocimiento de los derechos culturales con el objetivo de reforzar las acciones para la inclusión social y el diálogo intercultural, incorporando el refuerzo de las legislaciones culturales con el enfoque de la libertad y diversidad culturales.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

La cooperación española en cuanto a su política de desarrollo de "cultura y desarrollo" defenderá dos mensajes principales en foros multilaterales: El fortalecimiento de la cultura y el desarrollo y la dimensión de diversidad cultural en la agenda internacional; y el fomento de la difusión de valores y contenidos compartidos de la cultura en la comunidad internacional que puedan generar beneficios tangibles y un desarrollo propio y sostenible.

La cooperación española establece alianzas estratégicas con aquellos organismos multilaterales acorde con su visión de la cultura y el desarrollo, en particular con:

- UNESCO: como organización internacional de referencia en materia de diversidad cultural, patrimonio cultural y entendimiento entre culturas, es un socio estratégico. La cooperación española en el marco de la reforma de NNUU, promoverá una actuación más selectiva y estratégica por parte de UNESCO en los ámbitos del patrimonio y la diversidad cultural y fortalecerá la actuación de UNESCO en áreas claves de los ODM en las que este organismo tenga ventajas comparativas, como la cooperación cultural y cultura y desarrollo.
- PNUD: La creación del fondo España-PNUD para la consecución de los ODM tiene una ventana de "cultura y desarrollo" que promovue el apoyo a políticas públicas eficaces y que promuevan la inclusión social y cultural, faciliten la participación política y la protección de derechos; también apoya a los esfuerzos para promover industrias culturales y creativas.
- OEI: con un mayor énfasis en el ámbito de la cultura .
- Banco Mundial: apoyo a programas de identidad y diversidad cultural así como a fortalecimiento de políticas de cultura y educación

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

Con el fin de impulsar las contribuciones positivas que las políticas económicas/comerciales, culturales y educativas no específicamente AOD, puedan tener sobre los objetivos sectoriales de desarrollo y minimizar sus efectos negativos, se promoverán los siguientes principios:

- Política de difusión de la cultura española en el exterior: se favorecerá la coherencia con la política de cultura y desarrollo para no entrar en conflicto.
- Políticas económicas/comerciales: Se favorecerá la circulación y comercialización de productos culturales en mercados nacionales e internacionales; el fortalecimiento de industrias culturales y la creación de tejido productivo.
- Políticas educativas: coherentes con el vínculo existente entre educación y cultura, y viceversa.
- Políticas medioambientales: deben favorecer una gestión sostenible de entornos patrimoniales, la promoción del turismo cultural será coherente con las políticas de miedo ambiente.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Con el fin de contribuir al objetivo general del sector se promoverá una Educación para el Desarrollo con la finalidad de:

- Promover la dimensión cultural en el ámbito del desarrollo.
- Formar y concienciar a la ciudadanía en que, para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo, la acción cultural puede ser usada por las comunidades como herramienta para el bienestar social, el aumento de la renta, la dignidad social y también para la defensa de las identidades colectivas ante las amenazas homogeneizadoras.
- Formar y concienciar a la ciudadanía en que: El acceso a la cultura es un derecho y una responsabilidad de las instituciones públicas y de la sociedad clvil; La cooperación cultural debe fomentar las propias capacidades y aumentar las oportunidades de las personas; la cooperación cultural ha de reflejar y mostrar sus logros tanto en el impacto y mejora de la vida social como en el valor económico que se obtenga a partir de un uso sostenible y racional de los recursos; la cultura puede aportar diferentes elementos para la convivencia pacífica y la prevención de conflictos y las políticas culturales han de fomentar la participación de los agentes sociales.
- Requerimientos en I+D y capital humano

En cuanto a requerimientos en I+D del sector, se impulsará el estudio y sistematización de investigaciones de cultura y desarrollo como complemento teórico y conceptual, mediante las siguientes acciones: Creación de un fondo documental en cultura y desarrollo; establecimiento de una línea de publicaciones especializada destinada a responsables culturales; Generación de conocimiento en temas relacionados con derechos culturales; Investigación, asesoramiento y apoyo en la construcción de un corpus legislativo que ayude a estimular un mejor nivel institucional de la presencia cultural en los países.

Además se promocionará la evaluación y medición de impactos, poniendo especial atención a las siguientes acciones: Banco de buenas prácticas para identificar buenas prácticas en acciones de la cooperación cultural y así evaluar sus resultados e impactos, sirviendo como herramienta de diagnóstico; Investigación sobre indicadores de impacto cultural y social

En lo que respecta a la formación de capital humano se dará apoyo a la capacitación de agentes y profesionales en el sector cultural; se fomentará la capacitación en gestión de los derechos culturales; se fortalecerá las OTC para la identificación y gestión de acciones culturales orientadas al desarrollo, mediante la capacitación de sus recursos humanos, y el incremento de personal especializado; se impulsará el programa de Becas MAEC-AECID de gestión cultural, y asegurar su orientación hacia los objetivos marcados por la política de desarrollo de cultura y desarrollo y se fortalecedrá el apoyo a la Red de Centros Culturales de España en el Exterior

v) <u>Coordinación de actores</u>

La cooperación española pondrá el énfasis en generar y promover mecanismos de deliberación y coordinación entre los agentes relevantes de la cooperación española en el ámbito de la cultura y el desarrollo que permitan mejorar la construcción de posiciones estratégicas en el sector y la aplicación efectiva y coordinada de dicha política de desarrollo. En particular: AECID/DG Relaciones Culturales y Centros Culturales en el extranjero y OTC; AECID/DG Relaciones Culturales y Ministerio de Cultura y Comunidades Autónomas;

AECID/DG Relaciones Culturales y ONGD que trabajan en proyectos y programas de cultura y desarrollo, con el fin de:

- promover el establecimiento de programas de trabajo conjunto entre el ámbito público y privado, contemplando los aspectos relacionados con cultura y desarrollo en las líneas de financiación a ONGD;
- garantizar la clarificación de competencias entre la diversidad de agentes encargados de la promoción cultural, la cooperación cultural internacional y la cooperación cultural con objetivos de desarrollo, promoviendo el trabajo en red;
- y mantener la concertación en torno a los objetivos e instrumentos de la cooperación cultural

8.2.9 Género en desarrollo

Marco conceptual y normativo

La política de Género en Desarrollo tiene un carácter de doble prioridad para la Cooperación Española, en tanto que es una prioridad horizontal y también una prioridad sectorial especifica, tal y como contemplaba el II Plan Director (2005-2008). La Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española, es el instrumento fundamental para la aplicación efectiva en las políticas de desarrollo de la Ley (3/2007) para la Igualdad entre hombres y mujeres (art.32), como forma de profundizar la coherencia de políticas entre los sectores de desarrollo y de igualdad. Pese a los avances conseguidos en los últimos cuatro años en la integración del enfoque de género, todavía faltan retos para alcanzar una mayor calidad y eficacia de la ayuda en los temas de género en la política española para el desarrollo. Por ello, manteniendo una línea de continuidad y coherencia con el Plan Director anterior, el III Plan Director renueva y refuerza su prioridad por la integración del enfoque de Género en Desarrollo en la lucha por superar la todavía vigente desigualdad y la discriminación contra las mujeres.

i) <u>Marco normativo internacional</u>

La Cooperación Española reafirma los compromisos internacionales más importantes en cuanto a Género en Desarrollo, siendo los siguientes acuerdos de contenido estratégico los que constituyen su marco de referencia y armonización internacional en género: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos en la Cumbre del Milenio de la ONU (2000), en cumplimiento de la Agenda Internacional contra la pobreza; la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing (1995) y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979) por su carácter vinculante para los países que la ratifican. También son referentes fundamentales en cuanto a género, derechos humanos y derechos sexuales y reproductivos (DSR), los documentos emanados de otras conferencias como la de El Cairo (1994). Por otra parte, y como país miembro de la Unión Europea, asume plenamente su marco normativo en materia de Género: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, sobre Igualdad de Género y empoderamiento de las mujeres en la cooperación al desarrollo (7257/07) y el Reglamento (CE) nº 806/200445 (2004), del Parlamento y del Consejo, relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo, jurídicamente vinculante para los estados miembros.

ii) Marco normativo nacional

A nivel nacional, se reafirma la coherencia de la política de Género en Desarrollo con la política de igualdad nacional en el cumplimiento de la Estrategia de Género de la Cooperación Española como el vehículo para aplicar la Ley de igualdad (3/2007), y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2012 (Eje 11), sobre política exterior y de cooperación para el desarrollo. También constituye un marco de referencia nacional prioritario el Plan nacional para la aplicación de la Resolución 1325 (2007). Además, se reforzará la armonización y coordinación con las CCAA en la promoción de los temas de género en las leyes y planes de desarrollo de las cooperaciones autonómicas y locales.

iii) Marco conceptual

Los principios fundamentales basados en los Derechos Humanos que rigen la prioridad de género son el principio de igualdad y el principio de no-discriminación, que aparecen descritos en la Estrategia de Género en Desarrollo. Además, se incluyen a estos, los principios operativos (AAA) de la Declaración de París.

Este Plan Director asume los siguientes enfoques de desarrollo: enfoque de Género en Desarrollo (GED), enfoque de Derechos Humanos de las mujeres y la combinación del enfoque GED y Eficacia de la Ayuda (GED+EA), y los siguientes conceptos estratégicos: transversalidad de género (mainstreaming), empoderamiento, igualdad de género y equidad de género. Su contenido viene referido y definido en la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española.

Objetivos generales y específicos

El Objetivo General (OG) de la política sectorial es contribuir a alcanzar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y la ciudadanía de las mujeres mediante el empoderamiento, entendido como mecanismo estratégico, para superar la brecha de desigualdad e injusticia que padecen las mujeres en sus relaciones de género.

Se han definido tres objetivos específicos:

- Objetivo Específico (OE 1): Apoyar iniciativas que contribuyan al pleno ejercicio de los derechos económicos de las mujeres, para reducir la pobreza con igualdad de género, equidad social y sostenibilidad ambiental.
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Reforzar procesos de cambio progresivo hacia la igualdad formal y real que garanticen el pleno ejercicio de los derechos sociales, civiles y políticos de las mujeres y las niñas para alcanzar unas condiciones de vida dignas en un medio ambiente sostenible. Se considerará de especial prioridad los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en los diferentes países, regiones y culturas.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Difundir y promover el respeto por la diversidad cultural y otro tipo de diversidades desde el enfoque GED, que facilite el libre ejercicio de los derechos culturales de las mujeres, para reducir los diferentes tipos de discriminación contra ellas en su diversidad de identidades, asignadas o construidas libremente, en los distintos lugares del mundo.

Ámbitos estratégicos

i) Una acción eficaz sobre el terreno

Para lograr una acción eficaz sobre el terreno se deben considerar tres niveles de líneas estratégicas prioritarias, que están relacionadas con todos los objetivos específicos, como mecanismo para reducir las brechas de desigualdad y pleno cumplimiento de la ciudadanía de las mujeres. Se dividen en tres categorías:

- Líneas estratégicas para alcanzar la igualdad formal; son aquellas líneas de cumplimiento y adecuación de la normativa internacional sobre género, igualdad y no-discriminación, relacionada con: derechos económicos y laborales, derechos sociales, sexuales y reproductivos, derechos civiles, políticos y derechos culturales de las mujeres.
- Líneas estratégicas para la igualdad real, destinadas a alcanzar el fortalecimiento de la gobernabilidad, las políticas públicas y la cohesión social. Líneas de adecuación, fortalecimiento y armonización de políticas públicas (incluyendo mecanismos de igualdad), nacionales, municipales de igualdad de género y los diferentes temas sectoriales que tocan los objetivos específicos.
- A nivel de acciones específicas de género, son aquellas líneas para: fortalecimiento de la participación de las mujeres en la sociedad civil como forma de reforzar la cohesión social y su representación en los diferentes espacios de poder de cada uno de los derechos, y líneas que focalizan acciones específicas hacia el empoderamiento de las mujeres que sufren las peores formas de discriminación de género en el cumplimiento de los diferentes derechos.

Para cada una de estas líneas estratégicas se proponen acciones concretas y definidas en la Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

El posicionamiento político de Género en Desarrollo en su asociación con Organismos Multilaterales y su participación en los foros internacionales se apoya en el cumplimiento del marco normativo internacional, de los objetivos específicos de la Estrategia de Género en Desarrollo y el respeto a los principios de la eficacia de la ayuda expresado en la Declaración Paris (2005), con la aplicación de un multilateralismo activo, en la gestión y alineamiento de políticas de desarrollo con los países socios.

Se apoyará especialmente a aquellos organismos especializados en género como son UNIFEM, INSTRAW, DAW y a la reforma de la arquitectura de género de ONU.

Además, se consideran acciones para el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil para la construcción de ciudadanía democrática, con el apoyo de fondos específicos de género que procuren el empoderamiento real de las mujeres.

Los foros multilaterales en los que participa España contribuyen a generar consensos y políticas de incidencia en materia de género y desarrollo. Desde esa perspectiva, el posicionamiento en los foros multilaterales se sustenta en los enfoques y principios presentados en el marco conceptual y en la agenda internacional definida en el marco normativo internacional. Además, se apoyará el fortalecimiento de las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil en la construcción de ciuda-

danía democrática y se promoverán más fondos específicos de género que procuren el empoderamiento de las mujeres.

Se consideran foros internacionales específicos de género, la reunión bianual de IANWGE y GENDERNET/CAD, la Asamblea Anual de ONU CSW sobre la condición jurídica y social de las mujeres, la reunión anual de expertas en Género y Desarrollo de la Comisión Europea, la reunión anual de la Red de Género del CAD/OCDE, la Asamblea del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad y las reuniones regionales a las que es requerida la participación de España como la reunión de la CEPAL sobre Género en América Latina.

Otros foros internacionales de desarrollo con contenido de género significativo son la Asamblea ONU anual para la revisión de cumplimiento de los ODM, los foros de evaluación de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda del CAD/OCDE y las cumbres mundiales de financiación para el Desarrollo: Seguimiento Monterrey y Doha.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

La política de género en desarrollo tiene el reto de promover espacios de coordinación en materia de género con los ministerios, administración descentralizada, organismos internacionales y sociedad civil, a través de la constitución de la red de género en desarrollo y eficacia de la ayuda (RED GEDEA), para aglutinar y reforzar la coherencia de políticas en la administración y promover la complementariedad y armonización entre todos los actores de la Cooperación Española y con los organismos internacionales especializados.

En cada política sectorial se contemplan las siguientes medidas en materia de género en desarrollo:

- En política económica, mejorar coordinación para programas y fondos de Género entre SECI y MEH con los Bancos Mundial y Regionales y Coordinación con Trabajo para los temas de género en OIT y migraciones.
- En políticas sociales y medio ambiente, difundir en los ministerios competentes el enfoque GED para una mejor comprensión y coordinación de acciones.
- En Educación en los temas de educación para ciudadanía y solidaridad, sensibilización para el desarrollo con enfoque de género.
- En política de salud, intercambio de información y lecciones aprendidas sobre DSR y VIH/SIDA con enfoque de género, que favorezcan el avance en ambos sectores y más programas y fondos de desarrollo en este tema.
- En política de igualdad, alineamiento en los contenidos: Leyes, planes, informes, acciones específicas de igualdad y de desarrollo y coordinación de delegaciones en los foros internacionales como CSW, ODM, Conferencias de las mujeres, o bilaterales.
- En política cultural, integración de los temas de género y diversidad cultural desde una visión de desarrollo, enfoque GED y potenciar participación de organizaciones de mujeres indígenas y diversas en intercambios culturales.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

La Educación para el Desarrollo favorecerá la comprensión de la importancia de la existencia formal y real de los mismos derechos, libertades, oportunidades, alternativas y responsabilidades para los hombres y las mujeres en todos los grupos de edad y que esto constituye, al mismo tiempo, un objetivo de desarrollo y un factor fundamental para luchar de forma eficaz y sostenible contra la pobreza.

En este ámbito estratégico se promoverán las siguientes líneas estratégicas:

- La coeducación y la utilización de programas y materiales con lenguajes y contenidos no sexista, que muestren una imagen de las mujeres como constructoras activas del desarrollo y la paz. No se utilizarán imágenes y contenidos que promueven el acoso sexual o cualquier tipo de violencia contra las mujeres.
- Acciones de sensibilización encaminados a promover mecanismos que generen la paridad para el acceso, permanencia y finalización de los estudios formales para lograr la equidad en la ciudadanía.
- Apoyo a las organizaciones de mujeres para que realicen programas y proyectos de ED con un enfoque de género y que integren de manera especifica la formación en género.
- Apoyo a políticas y programas de ED dirigidos a mujeres en las peores formas de discriminación, considerando la diversidad cultural, en el ámbito público.
- Fortalecimiento de redes y organizaciones que trabajan en el ámbito de ED sobre derechos de las mujeres, prevención de la violencia, empoderamiento y participación en los procesos de desarrollo y en la construcción de la ciudadanía y la diversidad.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

Líneas estratégicas prioritarias en I+D

- Establecer convenios de investigación con universidades y centros de estudios especializados en Género y/o en Desarrollo, tanto internacionales, como nacionales o de los países socios, para mejorar la transversalidad de género en las políticas de desarrollo.
- Apoyar en los países socios herramientas y diagnósticos sobre la discriminación contra las mujeres, elaboración de sistema de datos desagregados por sexo y el análisis de género y diversidad cultural.

Líneas estratégicas prioritarias en Capital Humano:

- Fortalecimiento de la estructura de SECI con dotación de capacidades y especialización para la transversalición de género, a través de la creación y fortalecimiento de unidades especificas GED (en el organigrama de la estructura SECI, DGPOLDE y AECID), que combinen transversalidad y enfoque sectorial, y la cobertura de puestos y unidades especializadas en las oficinas técnicas de cooperación (OTC) en el terreno.
- Dotación de capacidades, formación y armonización en GED con todos los actores de la Cooperación Española (en España y países socios), a través de la creación de un programa específico de Género para la aplicación de la Estrategia y mejorar la armonización y coordina-

ción de actores (OOII, organizaciones gubernamentales, CCAA, sociedad civil), como una forma de poner en práctica la RED GEDEA.

vi) Coordinación de actores

La transversalización del enfoque GED y EA contribuye a mejorar la coordinación de actores dentro del sistema de la Cooperación Española y con los Organismos Internacionales. Las acciones que se proponen en esta línea son:

- Sensibilización y formación sobre Estrategia de Género en los Órganos consultivos: Consejo de Cooperación, interministerial e interterritorial.
- Consolidación y refuerzo del Grupo de trabajo de Género del Consejo con la participación de actores de las CCAA, entes locales, Ministerios y otras organizaciones de sociedad civil, como sindicatos y universidades.
- Cumplimiento y aplicación, en coordinación con las instituciones de la administración general (Ministerio de Igualdad, SECI, Vicepresidencia y otras instituciones) de: a) Ley 3/2007, Plan Estratégico de Igualdad y el Plan de Acción nacional 1325; b) Foros internacionales y elaboración de contenidos; c) Programas de Cooperación para el Desarrollo d) Evaluación conjunta para Programas de Género y Desarrollo.
- Constitución progresiva de la Red GEDEA: a). Constitución de la Red SECI/MAEC; b) Red Interministerial; c) Red Interterritorial; d) Red Sociedad civil española. e) Actores de cooperación de las CCAA.
- Creación de un Programa específico de Género para la eficacia de la ayuda en materia de igualdad.
- Mecanismos para reforzar la coordinación y mejorar la armonización con actores internacionales y organizaciones socias feministas y de mujeres, gubernamentales y de sociedad civil en los países socios.
- Apoyo a la sociedad civil española para participar en foros internacionales y reforzar su coordinación con la sociedad civil de los países socios.

8.2.10 Migración y desarrollo

Marco conceptual y normativo

La migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. La pobreza y la falta de oportunidades han llevado y llevarán a las personas a emigrar, no obstante, la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio son dos fenómenos que no tienen una relación de causalidad inmediata. La lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro, y que es parte esencial de la política exterior de España. Las políticas de desarrollo no tienen como fin directo actuar sobre los flujos migratorios, sino generar oportunidades y expectativas de vida en los países de origen, fines en sí mismos. Ello no es óbice para que, junto con otras acciones y políticas, las políticas de desarrollo puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad.

Con esta premisa, la Cooperación Española ha trabajado especialmente en el apoyo al diseño y puesta en práctica de políticas públicas migratorias que garantizan el acompañamiento del migrante y de su familia durante todo el proceso migratorio (antes de partir, durante la migración y en un eventual regreso voluntario al país de origen). Este enfoque se enmarca además en el respeto a los derechos humanos y la promoción de la ciudadanía universal, en el entendido de que el trabajo en este ámbito debe contribuir al proceso de ampliación de oportunidades, capacidades y libertades de las personas.

Es esencial subrayar el enfoque integral que ha de aplicarse a las políticas públicas de migración, siendo fundamental preservar el principio de coherencia de políticas en este marco. Por otro lado, todas estas políticas están entrelazadas siempre sobre la base de los principios de apropiación de los países de origen y tránsito, partenariado o asociación, y responsabilidad conjunta entre los países de origen, tránsito y destino de la emigración. Las políticas públicas de migración deben ser, además, parte integrante de estrategias o planes nacionales de desarrollo. Del mismo modo, el apoyo a la construcción en los países de origen y tránsito de estas políticas migratorias también ha de integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales.

La SECI ha impulsado un ejercicio de coordinación y coherencia con otras áreas de la administración vinculadas a la gestión del fenómeno migratorio con un objetivo general: fomentar las sinergias positivas. Es necesario extender este esfuerzo de coordinación al ámbito de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y de la sociedad civil.

Existe desde 2005 un grupo de trabajo sobre temas de migración y desarrollo, dependiente del Consejo de Cooperación, cuyos resultados son y serán un referente para la política sectorial de migraciones y desarrollo.

Objetivos generales y específicos

El Objetivo General (OG) de esta política sectorial es promover los efectos positivos recíprocos entre migración y desarrollo, a través del apoyo a la elaboración y puesta en práctica de políticas públicas de migración adecuadas y coherentes.

Los objetivos específicos definidos para contribuir a este OG son:

- Objetivo Específico 1 (OE1). Apoyar a los países de origen y tránsito en el establecimiento de marcos y mecanismos públicos para la gestión y el acompañamiento de las migraciones, que maximicen los efectos positivos y minimicen las consecuencias negativas de la migración sobre el desarrollo.
- Objetivo Específico 2 (OE2): Fomentar en los países de origen la formación destinada a la creación y mejora de las capacidades profesionales y a la inserción efectiva en el mercado laboral, en coordinación, en especial, con la política sectorial de promoción del tejido económico y empresarial.
- Objetivo Específico 3 (OE3): Promover espacios para el diálogo, la coordinación y la acción conjunta entre sector público, sector privado, asociaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil tanto en los países de origen como en España.

- Objetivo Específico 4 (OE4): Impulsar las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español no específicamente de AOD pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración.
- Objetivo Específico 5 (OE5): Generar conocimiento y mejorar la capacidad disponible en el capital humano de la Cooperación Española para identificar, analizar e impulsar ámbitos de actuación e iniciativas concretas en el marco de migración y desarrollo

Ámbitos estratégicos

i) Una acción eficaz sobre el terreno

En la acción sobre el terreno se incidirá, para contribuir a los objetivos específicos identificados, en las siguientes áreas:

- Apoyo a los servicios públicos nacionales y locales de información y gestión de las migraciones: reforzar los marcos regulatorios nacionales y regionales, y los servicios públicos de información y gestión de la migración legal, incluyendo los esquemas de migración circular y movilidad temporal, con plena garantía de los derechos de las personas migrantes.
- Protección social: Establecer o reforzar marcos regulatorios en materia de protección social de las personas migrantes a escala bilateral o regional. Impulsar mecanismos y redes sociales de apoyo a las familias de las personas migrantes.
- Potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo: Promover el establecimiento de marcos regulatorios y mecanismos a escala local, nacional, regional e internacional, que permitan aumentar el impacto de las remesas de los emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen, así como fomentar la capacidad empresarial de los emigrantes y sus familiares.
- Reforzar los lazos entre las personas migrantes y sus países de origen: Fomentar mecanismos de acompañamiento del migrante durante todo el proceso migratorio, incluyendo la mejora de los lazos con el país de origen mientras está fuera, y el apoyo al retorno y a la reintegración en el caso de que el migrante decida libremente regresar a su país de origen.
- Apoyo a las políticas públicas de formación y empleo: en coordinación, en especial, con la política sectorial de promoción del tejido económico y empresarial, refuerzo de las políticas públicas nacionales y regionales en materia de formación, creación de riqueza y fomento del empleo.
- Contribuir a paliar la pérdida de capacidades o “Brain drain”: apoyo y refuerzo de las alternativas a la pérdida de capacidades, a través del fomento de incentivos económicos y laborales, así como de los códigos de conducta ética en materia de contratación.
- Promoción de las iniciativas de codesarrollo y de las alianzas público-privadas en el marco de migraciones y desarrollo: Promoción de las iniciativas de codesarrollo y de la participación concertada el las mismas de una pluralidad de actores (asociaciones de migrantes, sector público, sector privado y organizaciones de la sociedad civil en los países de origen).

- Capacidades para la participación: Apoyo a la creación y refuerzo de los espacios de consulta y participación de todos los actores implicados (asociaciones de migrantes, sector privado y organizaciones de la sociedad civil), en el diseño, elaboración y aplicación de las políticas públicas de migración.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

En este marco se ha optado por trabajar con aquellos OMUDES y programas que mejor contribuyan a los objetivos marcados por la Cooperación Española en el ámbito de migración y desarrollo, tales como:

- Unión Europea ("Enfoque Global"), PNUD (Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM, Ventanilla Temática de "Juventud, Empleo y Migración), o CEDEAO (Fondo España-CEDEAO para migración y desarrollo), para el Objetivo Específico 1.
- Unión Europea ("Enfoque Global"), PNUD (Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM, Ventanilla Temática de "Juventud, Empleo y Migración), PNUD (Programa Regional de Cohesión Social y Políticas de Empleo en África Occidental), o OIT, para el Objetivo Específico 2.
- PNUD (Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM, Ventanilla Temática de "Juventud, Empleo y Migración), o PNUD (Fondo Temático de Gobernabilidad), para el Objetivo Específico 3.

En los foros multilaterales en los que participa, España contribuirá activamente a construir consensos y posiciones comunes en materia de migraciones y desarrollo para trasladar a la práctica, destacando los siguientes posicionamientos:

- Se defenderá la necesidad de elaborar y poner en marcha políticas públicas de migración coordinadas y coherentes, que maximicen los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo y minimicen sus consecuencias negativas. Desde un enfoque integral, estas políticas deben permitir el acompañamiento del migrante y su entorno durante todas las etapas del proceso migratorio.
- Se señalará la necesidad de apoyar las políticas de formación y creación de empleo así como las capacidades en este ámbito.
- Se abogará por el establecimiento, junto a los códigos éticos de contratación, de incentivos tanto para favorecer la movilidad circular de los profesionales, como para paliar la pérdida definitiva de los mismos que se produce en los países socios.

Las políticas públicas e iniciativas en este contexto deberán contar con el consenso y participación activa de los actores más directamente implicados, tanto en los países de origen como en España. Para ello, es necesario impulsar la creación de espacios para el diálogo y la participación de los mismos. En el marco de la Cooperación Española, un espacio de participación e intercambio en materia de migración y desarrollo es el que aporta el Consejo de Cooperación a través de sus Grupos de Trabajo.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

Los pasos y esfuerzos necesarios para el desarrollo de este principio en el ámbito de las migraciones y el desarrollo trascienden el ámbito interno de la administración española, ya que se trabaja en ámbitos supranacionales como el Foro Mundial de Migraciones y Desarrollo o la Unión Europea, donde se adquieren compromisos que España contribuye a impulsar.

Siguiendo el principio de coherencia del artículo 4 de la Ley de Cooperación para el Desarrollo, la Cooperación española trata de fomentar la coherencia de las políticas migratorias desarrolladas por la administración española con los principios y objetivos de la política de cooperación, con el fin tanto de mantener aquellas relaciones positivas que se estén produciendo, como de contribuir a corregir los efectos negativos que las políticas migratorias puedan estar provocando en el desarrollo de los países del Sur. En este contexto, es de destacar el Informe sobre coherencia de Políticas en materia migratoria que está elaborando el Grupo de Trabajo de Migración y Desarrollo del Consejo de Cooperación, por encargo del Grupo de Trabajo de Coherencia de Políticas.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Las migraciones amplían y profundizan, entre otros, el respeto a la diversidad cultural y pueden contribuir a la construcción de una ciudadanía incluyente, la Cooperación española debe contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la importancia que tienen las migraciones en la actualidad. Por todo ello la ED promoverá formar y concienciar a la ciudadanía en el reconocimiento y valorización de los efectos positivos de las migraciones sobre el desarrollo tanto de las sociedades de origen como de destino.

Con este fin se desarrollarán las siguientes líneas estratégicas:

- Sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de las migraciones para los países de origen y de destino, a través de la realización de campañas, seminarios y jornadas informativas sobre migraciones y desarrollo.
- La formación y concienciación sobre la necesidad en un mundo globalizado de enfocar el desarrollo desde la corresponsabilidad, fortaleciendo las redes transnacionales como vía para mejorar las oportunidades de desarrollo económico, social y humano, y fomentando la participación en acciones conjuntas, de organizaciones y asociaciones situadas en los países de origen y comunidades y asociaciones de emigrantes constituidas en el país de destino.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

En el apoyo a los requerimientos de I+D se apoyará la realización de estudios en el ámbito de migración y desarrollo, asociando a investigadores e instituciones de los países socios. Así mismo, se desarrollarán documentos de fondo sobre temas de interés para la Cooperación Española en materia de migración y desarrollo.

En cuanto a la formación de capital humano, se propone poner al servicio de los países socios los conocimientos y la experiencia de los diferentes departamentos e instituciones de la administración pública española central y descentralizada (Servicio Público de Empleo Estatal y Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas, antiguo Instituto Español de Emigración etc.).

8.3 Pautas para incorporar las prioridades horizontales en la acción de la Cooperación Española

Es importante que las prioridades horizontales se integren en los diferentes niveles de una intervención de desarrollo. A continuación se muestran algunas pautas fundamentales a considerar para una efectiva transversalización de las prioridades horizontales en la actuación de la Cooperación Española. Para avanzar en una gestión por resultados en el medio plazo es fundamental tener cuenta cuatro niveles de acción:

A nivel político

- Consolidar los avances realizados en la legislatura anterior, plasmando enfoques de contenido político, tanto en el ámbito multilateral como bilateral.
- Incorporar en las agendas políticas internacionales, nacionales y locales las implicaciones de las prioridades horizontales para la lucha contra la pobreza.

A nivel institucional

- Iniciar procesos de sensibilización en las instituciones y organizaciones de la Cooperación Española, y formación de personas en los equipos que contemplen los enfoques asumidos para cada prioridad horizontal.
- Dotar de capacidades institucionales en cada una de las prioridades horizontales a las organizaciones de la Cooperación Española, con unidades específicas y recursos adecuados para diseñar y aplicar los enfoques respectivos.
- En cuanto a la institucionalidad, poner en marcha la nueva estructura de AECID, en la nueva Dirección General de Multilateral y Sectoriales, consolidando la estructura y criterios de planificación en DGPOLDE.
- Definir y aplicar los procedimientos necesarios para incorporar las prioridades horizontales en el conjunto del sistema de la Cooperación Española, tanto en los documentos estratégicos, de políticas y programáticos como en las estructuras institucionales.
- Identificar las implicaciones de las prioridades horizontales para las áreas de seguimiento y evaluación, y elaborar indicadores agregados de resultados para cada prioridad horizontal.

A nivel estratégico

- Promover la eficacia de la ayuda para obtener más y mejores resultados en la aplicación de las prioridades horizontales para el desarrollo, de acuerdo a los resultados del III Foro de Eficacia de la ayuda de Accra.
- Consolidar presencia y participación estratégica en foros internacionales y en fondos multilaterales donde se trate explícitamente la aplicación de los prioridades horizontales.
- En los marcos de referencia estratégicos, programáticos y de proyectos, identificar e incluir los documentos fundamentales donde se definen los conceptos y las iniciativas para hacer efectiva la transversalidad; a modo indicativo, la Plataforma para la Acción de Beijing en el

tema de género, la Conferencia de Río sobre medio ambiente y las normas relativas a la diversidad cultural y el respeto por los pueblos indígenas de UNESCO, OIT y del Relator especial para los pueblos indígenas.

- Promover el intercambio, diálogo político y participación de organizaciones que trabajen en cada uno de los ámbitos de las prioridades horizontales con el resto de actores de la Cooperación Española de cara a acercar conocimientos, enfoques y buenas prácticas.
- Impulsar investigaciones específicas que ayuden a clarificar y ampliar conocimiento sobre las relaciones entre cada prioridad horizontal en diferentes contextos y sectores. En muchas ocasiones el éxito o fracaso de una actuación de cooperación pasa por el conocimiento de las realidades específicas donde se va a actuar.
- Sistematizar y divulgar proyectos que brinden buenas prácticas en la incorporación de las prioridades horizontales en su actuación.

A nivel operativo y de gestión

- Promover diagnósticos específicos sobre las prioridades horizontales que identifiquen los elementos fundamentales a tener en cuenta para su efectiva transversalización en cualquier actuación de desarrollo.
- Promover la inclusión de datos desagregados para los ámbitos de cada una de las prioridades horizontales en todos los planes, programas, proyectos e instrumentos de seguimiento y evaluación, entre otros. A modo indicativo, esta desgregación puede hacerse por sexo; por culturas, etnias y razas; por las diferencias de posición, acceso y participación a espacios políticos según hombres y mujeres; por los ámbitos donde se tiene impacto ambiental con la intervención, entre otros.
- Incorporar en las intervenciones de desarrollo, acciones de sensibilización y formación a los equipos sobre las prioridades horizontales y sobre otros temas específicos que puedan requerir su transversalización.
- Diseñar indicadores que aporten información sobre buenas prácticas y su replicabilidad en la interrelación horizontal y sectorial de las prioridades horizontales en el resto de prioridades sectoriales.
- En el caso concreto de algunas prioridades horizontales, existen guías que brindan orientación y principios para ayudar en su transversalización:

a) Para el enfoque de género, estas pautas ya están recogidas en su Documento de Estrategia Sectorial.

b) Para la prioridad del enfoque de los derechos humanos, el CAD de la OCDE ha elaborado un decálogo de diez principios para promover y proteger los derechos humanos desde la actuación en desarrollo.

- Para la prioridad de medio ambiente y cambio climático resulta de utilidad la "Guía de integración de la adaptación al cambio climático dentro de la política de cooperación al Desarrollo"[7] que está desarrollando el Comité de Política Ambiental (Environment Policy Committee) del CAD de la OCDE, así como la Guía para la realización de evaluación estratégica ambiental[8]. Más allá de la transversalización, para la elección de líneas específicas en materia de adaptación son fundamentales las aportaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), en su Summary for Policymakers, aprobado en Valencia en noviembre de 2007.

La apuesta fundamental del presente Plan Director en esta materia será avanzar en las elaboración de pautas para lograr la incorporación real y efectiva de las prioridades horizontales. Con el objeto de obtener resultados en esta dirección en el medio plazo, esta incorporación abarcará a todos los actores de la cooperación y a todos los niveles, desde la planificación a la gestión, el seguimiento y la evaluación. Será necesario elaborar **manuales propios de transversalidad para las cinco prioridades horizontales** que ayuden a los actores a llevarlas a cabo en la aplicación de los distintos instrumentos.

8.4 Las prioridades de la Cooperación Española respecto a grupos poblacionales

8.4.1 Infancia y juventud

Marco conceptual y normativo

La cooperación española ha prestado en su política de cooperación al desarrollo especial atención a aquellos sectores poblacionales que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que sufren procesos más acusados de exclusión y marginación social. Entre estos colectivos se encuentran la infancia y primera juventud. Las bases de la salud y el bienestar de una persona se establecen durante los primeros años de vida, la primera infancia es el momento más oportuno para quebrar el ciclo de la pobreza.

La Cooperación Española se alinea en su política de desarrollo de la infancia y juventud con la Agenda Internacional y se basa en el enfoque de derechos humanos. La Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención sobre Derechos del Niño y sus dos protocolos adicionales sobre venta de niños, prostitución y pornografía y sobre la participación de los niños en los conflictos armados son junto con los Convenios de la OIT 138 (Edad Mínima) y 182 (Peores Formas de Trabajo Infantil) y los compromisos demandados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (objetivos 1, 2, 3, 4, 6 y 8) el marco internacional de referencia. España estableció en 2005 junto a los otros países iberoamericanos la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que establece tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales.

La Cooperación española entiende que una protección eficaz de los derechos de la infancia y de la juventud incluye el tratamiento integral a través de unos elementos comunes:

---

[7] *Draft OECD Guidance on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation*; May 2008

[8] *Applying Strategic Environmental Impact Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation, 2006*

- Apoyo al fortalecimiento de los gobiernos socios en su compromiso sobre la protección a la infancia y juventud, especialmente en el desarrollo y aplicación de la legislación pertinente. En concreto, potenciando la prioridad de la infancia y juventud en las estrategias de desarrollo de los países socios a través de la elaboración de los planes nacionales de acción para la infancia y juventud.
- Se apoyarán las políticas encaminadas a la integración social, familiar y educativa y a la prevención de conductas de riesgo.
- Apoyo a la construcción de costumbres y actitudes positivas, promoviendo debates abiertos con la ciudadanía que permitan el desarrollo de comportamientos adecuados en la vida práctica.
- Apoyo al establecimiento de cauces para la participación de los niños, jóvenes y de sus familias y comunidades.
- Prestar apoyo los servicios esenciales vinculados a niños y jóvenes.

Objetivos generales y específicos

El objetivo general en este grupo de población es contribuir a mejorar la situación de la infancia y la juventud en los países socios.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Objetivo Específico 1 (OE 1): Contribuir al reconocimiento internacional de la infancia y la juventud como titulares de derechos.
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Contribuir a mejorar la protección de la infancia a través de una educación básica de calidad y una disminución de la mortalidad infantil de niños y niñas menores de 5 años.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Contribuir a la inserción laboral de la población juvenil.
- Objetivo Específico 4 (OE 4): Fomentar la participación de los y las jóvenes en la vida social y política de sus países.

Ámbitos estratégicos

i) <u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

Para una acción eficaz sobre el terreno, se plantean las siguientes líneas estratégicas: por objetivo específico:

- Para el reconocimiento internacional, apoyar la elaboración de planes nacionales de acción a favor de los derechos de la infancia en los países socios y apoyar la inclusión de elementos de protección de la infancia en las legislaciones nacionales de los países socios.
- Para la mejora de la educación básica y la reducción de la mortalidad infantiles: priorizar las actuaciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil, la lucha contra la discriminación y la violencia contra las niñas, la lucha contra el turismo sexual infantil, la atención a los niños y niñas de la calle, y los programas de acogimiento y adopción, preferentemente nacionales;

fortalecer los sistemas públicos de educación y las organizaciones de la sociedad civil, con énfasis en la educación de niñas y en zonas rurales; apoyar programas vacunación, nutrición infantil y de educación para la salud que permitan una mejor prevención y control de las enfermedades relacionadas con la infancia y que causan mayor morbilidad y mortalidad en menores de 5 años: malnutrición, enfermedades respiratorias, diarreas, paludismo y sarampión; favorecer procesos de formación y capacitación de las comunidades para que prevengan y eviten enfermedades infantiles.

- Para la inserción laboral de los jóvenes, buscar el eslabonamiento del sistema educativo con el mercado de trabajo y apoyar el diseño y gestión de las políticas encaminadas a la capacitación y formación profesional de los y las jóvenes para su inserción laboral, a favorecer su asociacionismo, y a la prevención de conductas de riesgo.
- Para el fomento de la participación juvenil, apoyar el diseño y gestión de las políticas que favorezcan la participación activa de las poblaciones juveniles en el contexto social y político de sus países.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

En los diversos foros multilaterales en materia de infancia y juventud, la cooperación española defiende las siguientes posiciones estratégicas:

- Apoyar el enfoque de derechos: la infancia y la juventud como titulares de derechos.
- Más allá de la provisión de bienes y servicios, la infancia requiere una adecuada protección.
- Defensa de la universalización de la educación primaria gratuita y de calidad. Importancia del eslabonamiento entre los diferentes niveles educativos en el marco de la educación básica y defensa de la importancia de la calidad de la educación en sus diferentes niveles y en particular en la educación básica.
- Incrementar de manera coordinada los esfuerzos para reducir la mortalidad infantil.
- Defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población juvenil.

En el ámbito internacional, estos objetivos se articulan a través de la colaboración con cuatro organismos multilaterales. En vistas a favorecer una acción coordinada y eficaz, se potenciarán y fortalecerán alianzas estratégicas con ellos, evitando la dispersión entre las múltiples iniciativas que puedan surgir en materia de infancia y juventud en la ayuda internacional.

- UNICEF, que tiene como misión la protección de los derechos de la infancia y cubrir sus necesidades básicas, que desarrolla a través de sus Fondos temáticos.
- OIT, a través de sus programas de erradicación del trabajo infantil y de empleo juvenil.
- La Iniciativa de Vía Rápida (Fast Track Initiative), que apoya los planes nacionales de educación a través de su Fondo Catalizador.
- UNESCO, a través de su rol de coordinador y dinamizador de la iniciativa Educación para Todos para universalizar la educación primaria.

- Fondo PNUD-España, en las dos ventanilllas de Infancia, seguridad alimentaria y nutrición y la de Juventud, migraciones y empleo.
- OMS, encargado de programas de salud primaria.
- PMA, encargado de la distribución de alimentos en programas de acción humanitaria.
- FAO, que realiza programas de seguridad alimentaria, fundamentales para los sectores de la infancia y la juventud.
- FNUAP, organismo de Naciones Unidas encargado de atender a los diferentes grupos de población a los que atiende la ayuda internacional.
- Global Alliance for Vaccine and Inmunization (GAVI), que intenta avances en la consecución de nuevas vacunas.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), a través de sus políticas educativas, de alfabetización y de formación profesional.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

Con el fin de impulsar las contribuciones positivas que las políticas económicas/comerciales y educativas no específicamente AOD, puedan tener sobre los objetivos sectoriales de desarrollo y minimizar sus efectos negativos.

- Política agrícola/comercial: velar porque estas políticas permitan garantizar la seguridad alimentaria y una adecuada nutrición de los niños y niñas de todo el mundo así como velar por el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia trabajo infantil.
- Política educativa: la política de educación del gobierno español tendrá que generar efectos positivos sobre las políticas educativas de los países socios y no interferir en el cumplimiento de los objetivos de este Plan Director.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Con el fin de contribuir al objetivo general, la Educación para el Desarrollo realizará actuaciones para:

- Promover una ED en la que la Infancia se considere un colectivo especialmente vulnerable titular de derechos como señala la Convención de Derechos del Niño.
- Formar y concienciar a la ciudadanía de que para luchar contra la pobreza es necesario garantizar la protección de la infancia, evitando su explotación, maltrato y la violencia ejercida contra ella, y garantizar los derechos y mejorar las condiciones de vida de la infancia y la juventud en los países donde hacemos cooperación para el desarrollo.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

Los requerimientos en I+D estarán destinados a impulsar líneas de investigación teórica y aplicada en colaboración con universidades, fundaciones y/o centros de estudios sobre el desarrollo para:

- Abrir líneas de investigación sobre la situación de la infancia en emergencias y países en pos-conflicto.

- Desarrollar documentos de fondo sobre temas de interés para la cooperación en materia de infancia y juventud.
- Promocionar la evaluación y medición de impactos, poniendo especial atención a las siguientes acciones: banco de buenas prácticas para identificar buenas prácticas en acciones de la cooperación con infancia y juventud y así evaluar sus resultados e impactos, sirviendo como herramienta de diagnóstico e investigación sobre indicadores de impacto en programas con niños, niñas y jóvenes.

La formación de capital humano brindará un mayor énfasis en:

- Impulsar la capacitación de agentes y profesionales especializados en infancia y juventud, creando una masa crítica de investigadores sobre estas poblaciones en los países en desarrollo.
- Realizar formaciones específicas en el ámbito de la educación de niños, niñas y jóvenes.
- Fortalecimiento de las OTC, mediante la capacitación de sus recursos humanos, y el incremento de personal especializado para llevar a cabo un mejor apoyo a los programas con infancia y juventud.

vi) Coordinación de actores

Con el fin de generar y promover mecanismos de deliberación y coordinación entre los agentes relevantes de la cooperación española en el ámbito de la infancia y la juventud que permitan mejorar la construcción de posiciones estratégicas ante este sector de población y la aplicación efectiva y coordinada de una política de desarrollo que le sea favorable, se espera:

- Establecer un sistema de coordinación entre los responsables sectoriales en AECID y DGPOLDE.
- Establecer mecanismos estables de deliberación y coordinación con otros agentes de la cooperación española que actúan en el ámbito de la educación, en particular con Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, Comunidades Autónomas y Entidades Locales que tengan la infancia entre sus poblaciones objetivo en las acciones de cooperación, Organizaciones No Gubernamentales especializadas en infancia, CONGDE y Universidades y Centros de Investigación

8.4.2 Pueblos indígenas

Marco conceptual y normativo

Los pueblos indígenas se cuentan hoy en día entre los grupos humanos más vulnerables del planeta. Esta situación es consecuencia del largo proceso de discriminación e invisibilización que han sufrido la mayor parte de ellos, lo que les ha impedido poner en práctica sus propios modelos de desarrollo y formas de vida. Sustenta. La política de cooperación con los pueblos indígenas se sustenta en el compromiso de la Cooperación Española con la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano. A partir de un enfoque de derechos humanos, esta política asienta las bases de una cooperación respetuosa con sus culturas y formas de vida.

La política de cooperación internacional con los pueblos indígenas se basa en el derecho que tienen éstos a existir, definir y poner en práctica sus propios modelos de desarrollo, en consonancia con el respeto universal de los Derechos humanos. La política de cooperación con los pueblos indígenas se inspira en las demandas de los pueblos indígenas en el ámbito internacional y los avances alcanzados en el reconocimiento de sus derechos, asegurando el protagonismo de los pueblos indígenas, y bajo la premisa de que no existen modelos preestablecidos de aplicación general, y reforzando sus procesos de apropiación y liderazgo.

Los principios básicos que deben guiar toda acción de la Cooperación Española que afecta a pueblos indígenas son los siguientes:

- Aplicación de un enfoque basado en procesos y en el reconocimiento de derechos.
- La auto-identificación como criterio principal para la identificación de pueblos indígenas.
- El reconocimiento de la vinculación entre la identidad, la cultura y la cosmovisión de los pueblos indígenas y el control efectivo de sus tierras y territorios.
- Los derechos de los pueblos indígenas al auto-desarrollo.
- El derecho al consentimiento libre, previo e informado.

Como principios transversales adicionales, se asume los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, así como el enfoque del desarrollo humano sostenible y de género.

Objetivos generales

La Cooperación Española en su política con los pueblos indígenas tiene como objetivo contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a articular su proceso de desarrollo social, económico, político y cultural, consiguiendo beneficios para la sociedad en su conjunto.

Ámbitos estratégicos

i) <u>Una acción eficaz sobre el terreno</u>

En la acción sobre el terreno, se aspira a:

- Apoyar a la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en los procesos e instancias de decisión relevantes para el reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos.
- Apoyar el empoderamiento y el desarrollo de capacidades de los hombres y las mujeres indígenas y sus movimientos, organizaciones e instituciones.
- Apoyar las organizaciones, instituciones, y autoridades tradicionales de los pueblos indígenas en los procesos internos de definición de estrategias y de modelos de desarrollo propios, con plena participación de sus mujeres y hombres.
- Respaldar a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la protección de sus territorios, medio ambiente, sistemas culturales y patrimonio cultural, mediante acciones que incidan en su defensa y que visibilicen y reconozcan a la vez el papel fundamental de las mujeres en la preservación de sus culturas y desarrollo.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

La política de Cooperación Española reconoce que el ámbito multilateral se erige como una línea de actuación fundamental en este sector para el apoyo al autodesarrollo de los pueblos indígenas, en tanto que el debate para lograr el reconocimiento efectivo de sus derechos individuales y colectivos se produce en los foros multilaterales, especialmente en el marco de Naciones Unidas.

En este sentido, España ha ido jugando un papel cada vez más activo en la esfera internacional con respecto al reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, apoyando los procesos internacionales en los que se promueve el reconocimiento de tales derechos, especialmente al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el sistema de derechos humanos de NNUU, la Unión Europea y el sistema de cumbres iberoamericanas, con atención al Fondo Indígena.

Desde la publicación del Plan Director 2005-2008 ha tenido lugar la firma de dos compromisos importantes en el ámbito multilateral: aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007, y ratificación por parte de España del Convenio nº 169 de la OIT. Esto sitúa a España en la vanguardia de la comunidad de donantes en relación a la atención especializada que recibe el colectivo de los pueblos indígenas. Se deberá por tanto aprovechar este papel para ejercer un rol activo en los foros internacionales, en lo relativo a la defensa y la introducción en agenda de los aspectos prioritarios que marca la política de cooperación con los pueblos indígenas.

España asumirá un rol activo en cuanto a los siguientes lineamientos:

- Apoyo de iniciativas que fomenten la puesta en marcha de la Declaración de Derechos de los pueblos indígenas de NNUU, así como la aplicación del convenio nº 169 de la OIT
- Seguimiento de las políticas de cooperación con los pueblos indígenas de las distintas agencias de cooperación del ámbito europeo e internacional, y coordinación con las mismas
- Seguimiento de acuerdos y compromisos internacionales que afectan a los pueblos indígenas y asesoramiento para su cumplimiento
- Impulso del debate sobre la no mención de los pueblos indígenas en los procesos ligados a los ODM y posibles vías para vincular ambas cuestiones. Aprovechar las oportunidades y desafíos en el marco de la adopción de la Declaración de NNUU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
- Apoyo a la participación plena y efectiva de mujeres indígenas en instancias internacionales.

Desde España se impulsará la cooperación de la Comisión de la UE y de los EEMM con los pueblos indígenas, incidiendo para que la situación de los pueblos indígenas se integre en las agendas de discusión y relación política entre la UE y los respectivos gobiernos.

En el ámbito de un multilateralismo eficaz, la Cooperación Española estableerá alianzas estratégicas con aquellos organismos multilaterales acorde con su visión de la cooperación con pueblos indígenas, en particular con:

- Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas, apoyando la puesta en práctica de la Declaración de NNUU, así como las medidas emprendidas para la aplicación de las recomendaciones del Foro.

- Fondo Indígena de América Latina y El Caribe: organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. España evaluará y valorará la calidad del Fondo en cuanto a su funcionamiento y cumplimiento de sus objetivos estratégicos de cara a planificar futuras contribuciones.
- Banco Mundial mediante el apoyo a programas de identidad de pueblos indígenas y diversidad cultural.
- Con la Organización Internacional del Trabajo (OIT): se apoyará prioritariamente la aplicación del convenio nº 169, y apoyará la línea de trabajo referida a niñez indígena.
- En el sistema de agencias de Naciones Unidas: con UNICEF, fundamentalmente en lo relativo a niñez indígena y educación intercultural bilingüe y con PNUD, CNUDH, UNIFEM, INSTRAW, FNUAP e IANGWE para lo relativo a mujeres indígenas.

iii) Coherencia de políticas para el desarrollo

Las siguientes dimensiones de la política sectorial de cooperación con los pueblos indígenas de la cooperación española, tienen implicaciones en materia de coherencia de políticas (tanto por sus externalidades positivas, como por las negativas):

- Políticas de medio ambiente y cambio climático y sus medidas de mitigación, deben ser respetuosas con los derechos de los pueblos indígenas, respetando sus tierras y relación con el medio ambiente, aprovechando sus sistemas de manejo y uso tradicional de la tierra para la conservación del medio ambiente, y garantizando el mantenimiento de su capacidad de supervivencia y calidad de vida.
- Asegurar políticas de internacionalización de la empresa española que respeten los derechos de los pueblos indígenas, tal y como queda expresado en la política española de cooperación con los pueblos indígenas. Considerando el compromiso jurídico que supone la ratificación por parte de España del convenio nº 169 se deben poner en marcha líneas de trabajo para conciliar la actuación de la empresa transnacional con el derecho de consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

iv) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

En este ámbito cabe destacar las siguientes líneas estratégicas prioritarias:

- Contribuir al reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas
- Contribuir a aumentar el respeto por la identidad y el derecho a decidir de los pueblos indígenas
- Formar y concienciar a la ciudadanía en su conjunto de que cualquier acción que afecte a los pueblos indígenas debe estar basada en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas: principio de igualdad y no discriminación, autoidentificación, respeto a la identidad, cultura y cosmovisión, derecho al autodesarrollo y la consentimiento libre, previo e informado.

- Potenciar la educación, formación y sensibilización de la sociedad no indígena, a través de los medios de comunicación y cualesquiera otros, sobre la necesidad del respeto, defensa y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas y el diálogo intercultural en el marco de sistemas democráticos,
- Promover actividades de información, sensibilización y formación de los actores de la Cooperación Española en relación con el desarrollo de los pueblos indígenas, así como la investigación e incidencia política y movilización bajo este mismo mensaje.

v) Requerimientos en I+D y capital humano

Los requerimientos en I+D para este sector se concretan en:

- Impulsar el estudio y sistematización de investigaciones y elaboración de metodologías específicas como complemento teórico y conceptual, incidiendo en la línea de aplicación de los derechos indígenas y coherencia con otras políticas.
- Generar sistemas de indicadores adecuados para el análisis, seguimiento, evaluación e identificación de buenas prácticas de la política de cooperación con los pueblos indígenas.

En el ámbito de la generación de capital humano formado para este sector, entre otras acciones se impulsará:

- Capacitación de actores de la cooperación española en materia de derechos de los pueblos indígenas y aplicación de los principios prioritarios que marca la ECEPI, y asesoramiento técnico en aras de la mayor unidad de acción y coherencia posibles.
- Mejorar las capacidades de las OTC para la identificación y gestión de acciones que directa o indirectamente afecten y/o se dirijan a los pueblos indígenas, mediante la capacitación de sus recursos humanos, y un incremento de personal especializado.

vi) Coordinación de actores

Se propone avanzar en los siguientes aspectos para mejorar la coordinación de actores en este sector: Establecer y mantener mecanismos de coordinación entre los agentes de la Cooperación Española, poniendo especial atención a la coordinación entre los siguientes actores: AECID/Programa Indígena y OTC, Centros Culturales y Centros de Formación de la Cooperación Española en el exterior; AECID/Programa Indígena y DGPOLDE; AECID/Programa Indígena y ONGD que trabajan en proyectos y programas de cooperación con pueblos indígenas

- Establecer programas de trabajo conjunto entre el ámbito público y privado, poniendo especial énfasis en los programas de internacionalización de la empresa española.
- Clarificar competencias entre la diversidad de agentes encargados de la cooperación con pueblos indígenas.
- Mantener la concertación en torno a los objetivos e instrumentos de la cooperación con pueblos indígenas.

9. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

En este apartado, pendiente de redacción, se ofrecerán los criterios que van a guiar la categorización de países en el actual Plan Director como paso previo a la construcción de los listados finales de países.

En estas categorías se combina el tipo de asociación que como Cooperación Española se quiere establecer con el país socio y el tipo de presencia/liderazgo (modo de estar) de la Cooperación Española en el país. Como aclaraciones necesarias:

- El tipo de presencia en un país no está necesariamente relacionado con volumen de AOD (se puede tener una presencia de menor liderazgo - y hacer p. ej. Cooperación Delegada - con un alto volumen de AOD).
- Por otro lado, tampoco ha de analizarse la presencia / liderazgo de la Cooperación Española en términos únicamente AECID, ya que se puede tener una presencia fuerte a través de otros actores del sistema.
- Por último, el modo de estar también indica el potencial rol que puede asumir una OTC (o bien más orientado a la coordinación de actores, o bien más orientado a la acción directa o bien más orientada a un diálogo de políticas sin mucha acción directa, por ejemplo)

Por tanto, este capítulo, en versiones avanzadas del Plan Director, contendrá la definición de categorías y listado de países bajo cada una de ellas.

Un criterio central en esta definición será, además, aumentar la concentración geográfica de la Cooperación Española, tal y como el reciente examen de pares del CAD, entre otros análisis, recomienda para mejorar la eficacia de la ayuda española.

Adicionalmente, en este capítulo se prevé incorporar epígrafes con consideraciones y orientaciones específicas acerca de la asociación de la Cooperación Española con:

- Países de Renta Media
- Estados en situación de fragilidad

9.1 La cooperación con Países de Renta Media

Consideración especial deberán tener los llamados Países de Renta Media en este Plan Director.

El CAD de la OCDE define esta categoría en función de su renta per cápita, distinguiendo a su vez las subcategorías de renta medio baja (entre 826 y 3.255 $) y renta medio alta (entre (3.266 y 10.065$). En función de esta clasificación quedarían englobados 46 países en renta medio baja y 31 en renta medio alta.

Dentro de esta categoría , las realidades sociales, económicas, políticas de los países que la integran son heterogéneas así como sus relaciones en términos de crecimiento, equidad y reducción de la pobreza ; por este motivo el contexto país es clave y el marco de asociación de la cooperación al desarrollo española dependerá caso por caso de cada país.

El apoyo a la categoría de países PRM por parte de la Cooperación española será decidido por varios motivos: En términos de lucha contra la pobreza y consecución de los ODM, dado que más del 41% de la población pobre del mundo vive en estos países, y los propios países de renta media baja comparten en muchos casos los mismos nivles de desarrollo que países de renta baja. Otro motivo central es el de consolidar los avances conseguidos en sus procesos de desarrollo; un abandono de la ayuda internacional sería grave tanto por las posibles regresiones debidas a vulnerabilidades en dichos procesos en curso y la acción de coyunturas externas o internas desfavorables sobre ellas, como por el mensaje perverso que se emitiría al propio sistema de cooperación internacional; mensaje de agravio a los países que han conseguido avances positivos con las políticas que desde el mismos sistema se proponen.

Otro importante argumento para la cooperación con PRM es la provisión de bienes públicos globales así como el papel relevante que los mismos tienen como polos de desarrollo en su entorno regional. Efectos medioambientales, de seguridad, migración, mercados, etc.

Los principios básicos de la Eficacia de la Ayuda reforzados en Accra son aplicables para los PRM; con la debida adaptación de los instrumentos adecuados a sus capacidades técnicas e institucionales presentan incluso una mayor capacidad para aprovechar los esfuerzos de alineamiento , de armonización, de previsibilidad y estabilidad de los flujos de los donantes para apropiarse y liderar sus propios procesos de desarrollo.

Un buen diagnóstico de las posibilidades en términos de asociación con estos países y de eficacia de la misma será relevante para definir los marcos de asociación más indicados con los mismos.

Sin duda la coherencia del resto de políticas de la AGE en materias sensibles en los procesos de desarrollo de estos países (inserción en la economía internacional, procesos de integración regional, sobreendeudamiento, etc) serán de un peso más que significativo para un impacto sinérgico con las políticas de desarrollo implementadas en el país. Las estrategias a seguir en estos marcos de asociación deberán tener bien presente esta coherencia, así como el valor añadido de la cooperación técnica, científica y el aporte de transferencia tecnológica en términos de I+D+I.

Por último, será especialmente relevante el peso de una adecuada y eficaz asociación para el desarrollo del sector privado empresarial español presente en estos países (especial peso tiene el continente latinoamericano) con la política de cooperación para lograr un efecto multiplicador del impacto en los objetivos de desarrollo propuestos en cada uno de los países. Una adecuada coherencia de las políticas públicas y privadas en la región con dichos objetivos de desarrollo en los términos citados en el capítulo de este documento dedicado a este ámbito aportará a ambas políticas un importante valor añadido en la zona.

9.2 Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular

La Cooperación Sur – Sur, y la Cooperación Triangular están llamadas a tener un papel cada vez más relevante en la configuración del sistema internacional de cooperación , como quedó establecido en la Agenda de Acción para Accra celebrada 2008.

Dicho Plan reconoce el valor que la cooperación Sur Sur tiene para lograr reforzar el principio de apropiación de los procesos de desarrollo. La simetría percibida por las partes en la relación, el respeto percibido al principio de no injerencia en asuntos de soberanía nacional, de respeto a la independencia entre ambas partes, de diversidad e identidad cultural así como el peso de lo local son argumentos que justifican el apoyo a este tipo de Cooperación.

Algunas medidas concretas para empezar a impulsar este tipo de cooperación puede ser incentivar la provisión de cooperación técnica a través de esta vía y animar desde la Cooperación española a estos países en desarrollo asociados entre sí a seguir los principios de eficacia de la ayuda.

España impulsará la Cooperación Triangular a través de aquellos países con capacidad para ejercer de polo de desarrollo en su entorno regional y contribuir a la provisión de bienes públicos globales. Los PRM ofrecen en este sentido una oportunidad muy destacable.

9.3 Situaciones de fragilidad y en situaciones posconflicto

La prevención de crisis y las situaciones de fragilidad son tareas importantes para la cooperación española; Un adecuado tratamiento para cada situación concreta, país por país , deberá ser propuesto en los correspondientes documentos de planificación; no obstante , el abordaje para este tipo de problemáticas deberá seguir esquemas distintos de los propuestos para otros socios como por ejemplo, los PRM.

Un abordaje focalizado en el sector de la gobernabilidad democrática desde un enfoque adecuado marcará el esquema de asociación con estos países.

De los vínculos entre desarrollo y acción humanitaria en las fases del postconflicto se puede deducir una serie de ideas para la planificación de las actuaciones, tanto de la acción humanitaria como las de las políticas para el desarrollo: el desarrollo representa una de las mejores formas de prevenir conflictos y, en menor, medida las catástrofes naturales. No obstante, algunos países son por múltiples razones más propensos a sufrir catástrofes naturaleso conflictos. Por tanto, sería recomendable que la planificación geográfica señalará qué países son propensos a desastres naturales y/o conflictos. Esta identificación facilitará la planificación y la alerta temprana. Además, estos países requieren una actuaciones específicas de prevención de desastres (sistemas de evacuación, de medición de terremotos) y conflictos (mecanismos de resolución pacifica de conflictos, control de armamento; comercio y venta de armas) a parte de todas las medidas de desarrollo que están dirigidos a mejorar el desarrollo humano.

Se debe distinguir, por un lado, entre las situaciones posteriores a las catástrofes naturales y a los conflictos y, por otro, las situaciones de fragilidad. Mientras que las primeras situaciones (desastre natural y conflicto) son resultado de un “evento” puntual (terremoto, inundaciones, conflicto armado), la si-

tuación de fragilidad tal como la comunidad internacional trata este tema, es un proceso más lento y latente.

Respecto a las situaciones de postconflicto en la Estrategia de Construcción de Paz de la Cooperación Española para el desarrollo se han identificado diversas acciones/ líneas estratégicas dirigidas a la construcción de la paz en situaciones de posconflicto. No obstante, en el momento de planificar las actuaciones en situaciones postconflicto se debe distinguir dos fases diferentes, pero parte de un *continuum*: las situaciones de recuperación temprana, es decir inmediatamente después del conflicto, en las que se realizan actuaciones en el ámbito de la acción humanitaria, incluyendo la ayuda de emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción, y las operaciones de mantenimiento de la paz (acciones para vigilar la aplicación de los acuerdos de paz sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de la ayuda humanitaria; y seguidamente / y una segunda fase : las situaciones de posconflicto En los últimos años, la comunidad internacional esta prestando cada vez más atención a esta fase de recuperación temprana, ya que –por la experiencia en situaciones de posconflicto y según lo que indican algunos estudios, los primeros 12 a 18 meses inmediatamente después del fin de un conflicto son cruciales porque determinan sustancialmente el grado de éxito de las actuaciones de construcción de paz.

En el cuadro de selección de prioridades geográficas , estas serán consideraciones a valorar ; los marcos de asociación con estas categoría de países deberá estar ajustado a la problemática diagnosticada y por tanto exigirá unos enfoques e instrumentos específicos, diferente de los que ameritan otras categorías, por ejemplo los Países de renta Media.

10. ACCIÓN HUMANITARIA

Este nuevo Plan Director 2009-2012 propone que la acción humanitaria (AH) se conciba en un capítulo específico que, siguiendo el esquema de los sectores, agrupe los contenidos en ámbitos estratégicos. Por un lado, que fije el marco conceptual, teórico y normativo, así como el objetivo específico general, los objetivos específicos, las líneas estratégicas de actuación, las acciones prioritarias y las acciones concretas sobre el terreno. Así mismo, los compromisos con los Organismos Internacionales en relación con la materia y marca la posición activa de la Cooperación española en foros multilaterales. Enfatiza la necesidad de trabajar en un marco de coherencia de la política de AH con otras políticas y tiene en cuenta todo lo referido con I+D , capital humano, y educación para el desarrollo y la comunicación social, así como la coordinación de actores. Este capítulo reflejará consideraciones y metas específicas de la AH.

Marco conceptual y normativo

i) Marco conceptual

El III Plan Director 2009-2012 opta por un enfoque integral en acción humanitaria en línea con los enfoques internacionales más avanzados, incluidos, aquéllas de los donantes más comprometidos con el campo de la eficacia de la ayuda y la financiación. Todo el enfoque se entiende desde el respeto a los marcos jurídico, ético e institucional que deben regir las actuaciones humanitarias.

La AH para ser considerada como tal, debe respetar los principios humanitarios y los compromisos internacionales en la materia. La AH española tiene firme vocación de contribuir activamente al avance en los consensos internacionales a los que España se ha adherido en AH.

El concepto de Acción Humanitaria manejado en este capítulo se refiere al conjunto de actividades de asistencia, protección e incidencia a favor de las víctimas de crisis, ya sean catástrofes naturales o de origen humano. El fin primordial de la AH es el de atender sus necesidades básicas, aliviar el sufrimiento humano, garantizar la protección y promover el restablecimiento de los derechos de las poblaciones afectadas, con un enfoque de reducción de la vulnerabilidad y fortalecimiento de las capacidades. En todo momento estará orientada según las necesidades de los beneficiarios los cuales, junto a las instituciones de sus países, participarán en todo el proceso, empezando por la definición de sus necesidades.

Las crisis humanitarias, y las situaciones de fragilidad comprometen el desarrollo económico, político y social y, por tanto, deterioran o incluso anulan el trabajo de cooperación al desarrollo en sentido estricto. Las actuaciones de respuesta humanitaria en contextos de desastres naturales, conflictos o crisis complejas, se comprende como un contiguum que va desde la prevención a la ayuda de emergencia, a la rehabilitación temprana con la finalidad de volver cuanto antes y como mínimo a la situación previa en la que las políticas de desarrollo obtienen de nuevo todo el protagonismo Siempre que sea posible, se intentará aprovechar el momentum para dinamizar procesos de desarrollo, para lo cual, estos deben ser tenidos sen cuenta desde el inicio del diseño de la fase de emergencia. Y en cualquier caso, la AH no deben incidir negativamente en los estos procesos de desarrollo.

La finalidad última de la AH es la de permitir lo antes posible el paso de la ayuda humanitaria a las políticas de desarrollo como auténticas políticas generadoras de cambios sostenibles y de largo plazo que además reduzcan la vulnerabilidad de los países a posteriores crisis.

La experiencia sobre el terreno demuestra, que la realidad no corresponde a una clara sucesión de fases, ya que a menudo estas fases se solapan. Este marco conceptual profundiza en el enfoque de contiguum acción humanitaria-rehabilitación-desarrollo. Este enfoque, no solo aspira a la coordinación de sucesivas fases cronológicas, sino que considera que a menudo se superponen de modo que, en cada momento, es necesario combinar diferentes actividades, tanto de emergencia a corto plazo como de desarrollo a largo plazo, en un marco integrado. Esas actividades pueden superponerse en el tiempo, o sucederse, aunque ciertamente cada una de ellas deberá merecer mayor o menor prioridad en función de la gravedad de la situación. Este enfoque tiene implicaciones de relevancia para la planificación, seguimiento y evaluación de la AH y permite desarrollar los aspectos de prevención, la ayuda de emergencia, rehabilitación temprana -incluyendo reconciliación y reconstrucción- y construcción de la paz. El concepto de rehabilitación temprana lleva intrínseco la rehabilitación de derechos de las personas afectadas.

Así mismo, se trabajará en la reducción de las vulnerabilidades para contribuir a la reducción del riesgo

La AH perseguirá la garantía del espacio humanitario mediante la coordinación en el ámbito de los esfuerzos internacionales, contemplando también contextos como misiones de paz de las Naciones Unidas o las intervenciones concertadas de las distintas misiones internacionales.

Como documento de referencia en Acción Humanitaria, la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo, se considera el documento estratégico básico de la Acción Humanitaria. El III Plan Director dará las orientaciones para el cuatrienio 2009-2012 sobre la base de la Estrategia, tal y como establece la propia estrategia. El propósito de la Estrategia es el de: "*orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de España y su inserción en la respuesta humanitaria global*". La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, tendrá la competencia de la coordinación de la respuesta española.

La AH atenderá todas las facetas de la crisis que generan necesidades básicas, sin centrarse solo en las necesidades más inmediatas y visibles

Para conseguir una mayor efectividad es necesaria la coherencia con el resto de actuaciones de la Cooperación Española y otras políticas relevantes, así como la complementariedad y el apoyo a las iniciativas locales en las fases previas y de respuesta humanitaria y el fomento de la participación de los beneficiarios así como de los actores locales, siempre teniendo como referente las políticas de desarrollo locales. Así mismo, la coordinación y la búsqueda de una mayor eficacia en la AH mediante la mayor armonización con otros donantes, así como con otros actores y en especial el sistema multilateral son imprescindibles.

ii) Principios de la AH española

La AH española se basará en el respeto profundo de los principios y valores humanitarios acordados internacionalmente. Los principios básicos que deber guiar las acciones en materia de acción humanitaria son:

- El principio de humanidad
- El principio de imparcialidad,
- El principio neutralidad
- El principio de independencia

Además se profundizará en otros principios:

- El principio de universalidad
- El principio de no discriminación

En este contexto, la AH española dará una importancia fundamental a la garantía del ESPACIO HUMANITARIO; la PROTECCION de las víctimas y la facilitación del ACCESO de las víctimas a la ayuda, que incluyen el de los trabajadores humanitarios a las mismas, así como el respeto y promoción de los Derechos Humanos

Además, la AH incorpora el enfoque de derechos; el de igualdad y equidad de género; a estar basada en las capacidades de las poblaciones afectadas, a ser participativa; a promover el principio de rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la AH.

En cuanto a las entidades donantes, España es signataria de los 23 Principios del Buen Donante Humanitario desde noviembre de 2004.

Tienen especial importancia el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y ONG para el Socorro en casos de Desastre, así como la Carta Humanitaria.

iii) Marco normativo

La Cooperación Internacional para el Desarrollo esta regulada por el la Ley 23/1998 que se refiere a la AH en el artículo 12 como: "*la ayuda humanitaria consiste en el envío urgente, con carácter no discriminado, del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaría de emergencia para proteger vidas humanas y aliviar la situación de las poblaciones víctimas de catástrofe natural o causadas el hombre o que padecen una situación de conflicto bélico. Esta ayudas da la llevan a cabo las administraciones públicas directamente, o a través de ONGD y Organismos Internacionales*". Esta definición de ayuda humanitaria se ha completado desde el pasado Plan Director y la Estrategia de Acción Humanitaria, La misma ley, recuerda en su artº 3 el principio de unidad de la acción del Estado en el exterior, de la cual la Cooperación es parte, que tiene aplicación conforme a la normativa vigente y en el marco de las competencia de las distintas Administraciones Públicas.

Por otro lado, cobra importancia la creación de la Oficina de Acción Humanitaria dentro del Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo por REAL DECRETO 1403/2007, de 26 de octubre, donde se estable que sus funciones son la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial, conforme al Plan Director, y la coordinación de las capacidades de la Admi-

nistración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales, en coherencia con la estrategia adoptada en este campo por las Naciones Unidas y la Unión Europea.

A su vez, la cooperación descentralizada contempla la Acción Humanitaria en su normativa sobre Cooperación Internacional.

En cuanto al marco normativo internacional, la AH está determinada por:

- El Derecho Internacional de los Derechos Humanos
- El Derecho Internacional Humanitario (DIH): Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales de 1977 y 2006
- Derecho Internacional de los Refugiados
- Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Además España ha suscrito compromisos internacionales vinculantes y no vinculantes que determinan su Acción Humanitaria como son, entre otros, el Consenso Europeo de Acción Humanitaria, El Convenio de Ayuda Alimentaría y las Directrices de Oslo.

Es importante destacar los Principios Rectores del Desplazamiento.

Metas y Objetivos Internacionales de Desarrollo

La Acción Humanitaria se rige por principios específicos y se contextualiza en situaciones tales que no puede enmarcarse estrictamente en los objetivos internacionales de desarrollo. En cuanto a los ODM, las metas que están relacionadas con la AH, el Objetivo 1, Meta 2, reducción del hambre; el Objetivo 4, reducción de la mortalidad infantil y otros.

Objetivos general y específicos

El objetivo general de la política de acción humanitaria es contribuir a la mejora de la situación de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias mediante la prevención, la ayuda de emergencia y la rehabilitación temprana, asegurando el respeto del espacio y los principios humanitarios, garantizando la protección de las victimas y de su acceso a la asistencia, con un enfoque de reducción de vulnerabilidades y fortalecimiento de capacidades, de cooperación con los beneficiarios y países socios, y que no comprometa los procesos de desarrollo , así como su contribución y articulación con la acción humanitaria global.

Para ello se contemplan los siguientes objetivos específicos:

- Objetivo Específico 1 (OE 1): Mejorar la capacidad y la eficiencia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española aumentando la cantidad y la calidad de la misma.
- Objetivo Específico 2 (OE 2): Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados dentro de la Cooperación Española estimulando la participación de la sociedad civil.
- Objetivo Específico 3 (OE 3): Aumentar el compromiso de la Cooperación Española con las iniciativas internacionales en la materia.

- Objetivo Específico 4 (OE 4): Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo. En un contexto de Crisis Alimentaria Global se prestará particular atención a las actividades humanitarias destinadas a restablecer la seguridad alimentaria y en particular, a la lucha contra la desnutrición aguda.
- Objetivo Específico 5 (OE 5): Insertar la Acción Humanitaria en el conjunto de la Cooperación Española de un modo adecuado que mantenga su especificidad pero impulsando las sinergias con el resto de sectores e instrumentos.
- Objetivo Específico 6 (OE 6): Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Ámbitos estratégicos

i) Una acción eficaz sobre el terreno

En los últimos años se ha producido una mejora de la respuesta humanitaria española, especialmente en términos cuantitativos y de respuesta directa. Continuando con ésta mejora, se prestará especial atención a mejorar los aspectos de calidad, tanto en la planificación y coordinación, como en los aspectos de ejecución y seguimiento de la misma.

En este sentido, para contribuir a la preservación del espacio humanitario como premisa básica, se priorizará la creación y adopción de mecanismos que faciliten los aspectos de protección y acceso a las víctimas, involucrando al conjunto de los actores españoles, así como a los organismos internacionales en la adopción de códigos, protocolos y otros compromisos. Esta labor en protección y acceso lleva implícita un trabajo sobre el terreno, pero también desde las sedes de las organizaciones. Los actores Acción Humanitaria española también trabajarán en coordinación para mejorar la seguridad de los trabajadores humanitarios en el terreno.,

En línea con los esfuerzos de calidad, los esfuerzos a realizar en evaluación y el seguimiento deberán informar y reflejarse en ulteriores procesos de identificación planificación y, respuesta.

En la acción sobre el terreno se quiere incidir en tres de los objetivos específicos que han sido previamente identificados, a través de las siguientes líneas estratégicas:

En el ámbito de la mejora de la capacidad y la eficiencia en la acción humanitaria española:

- Se potenciará el refuerzo de los sistemas nacionales, locales y comunitarios.
- Se revisarán y se promoverá la armonización de los mecanismos de financiación de las ONG buscando una mayor eficacia, eficiencia y pertinencia en la respuesta.
- Se reforzará el seguimiento de la acción humanitaria canalizada por la vía multilateral para armonizar las acciones sobre el terreno financiadas por la cooperación española con lo propuesto en este Plan Director.
- Se reforzará el sistema institucional español en el exterior para responder eficazmente sobre el terreno.

- La puesta en marcha de los operativos bilaterales de la Oficina de Acción humanitaria de la AECID solo se realizará en base a los llamamientos de emergencia del país afectado, y responderá a criterios de valor añadido, de facilitación de la ayuda humanitaria de otros actores de la CE, y de pertinencia y calidad, respetando los principios enunciados en este capítulo del PD.
- Partiendo de la base de que la AH se basa en las necesidades y gravedad de la crisis, se buscará la integración y coherencia entre la planificación geográfica, sectorial y de acción humanitaria de los actores de la cooperación española.
- Se elaborarán de directrices básicas para el posterior desarrollo de protocolos de articulación en emergencias.
- Se incorporarán criterios de calidad en los distintos sectores de actuación.
- Y se incorporarán procesos para la evaluación y aprendizaje en materia de ayuda humanitaria.

En el ámbito de la reducción de riesgos y la lucha contra la vulnerabilidad extrema (OE 4):

- Se profundizarán los aspectos de la vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) en el marco de la coordinación entre actores e instrumentos, adoptando y definiendo criterios de actuación y mecanismos; así como apoyo a la ejecución de acciones concretas. De esta forma se evita comprometer procesos de desarrollo y se emplea la AH como oportunidad para dinamizarlos siempre que sea posible.
- Fomento de acciones de reducción de riesgos y fortalecimiento de sistemas locales de prevención y de respuesta.

En el ámbito de su inserción en el conjunto de la Cooperación Española (OE 5), se impulsará el trabajo de las OTC en materia de AH y se elaborarán planes de contingencia.

ii) Un multilateralismo activo y eficaz

La Cooperación Oficial española es un firme impulsor de la reforma humanitaria de las Naciones Unidas y uno de los principales contribuyentes al CERF. España apoyará la aplicación efectiva del sistema de clusters (o sectores) para lograr una mejor coordinación de la respuesta humanitaria internacional. Se reconoce el papel fundamental de OCHA y la necesidad de profundizar en el perfeccionamiento del modelo existente de Coordinadores Residentes y Coordinadores Humanitarios

España forma parte de los grupos de grandes donantes de OCHA y del CICR (*Donor Support Groups*), foros esenciales para conocer y participar en la orientación de las líneas estratégicas de estas dos organizaciones. Se buscará además el establecimiento de mecanismos de diálogo directos con estas organizaciones.

En el ámbito de la UE, España participa activamente en el Grupo de ayuda humanitaria y alimentaría del Consejo de la UE de 2009 y en el Comité de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. España contribuye a la mejora de la respuesta humanitaria de la UE, y a la adopción de acuerdos europeos en la materia. España orientará sus políticas humanitarias para lograr contribuir a la aplicación del Consenso Europeo de ayuda Humanitaria publicado en 2008.

España contribuirá al desarrollo y aplicación de los principios del Buena Donación Humanitaria (*Good Humanitarian Donorship*) y de las Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares y de defensa civil en desastres y emergencias complejas. También participa, dentro del grupo UE, en el Comité de Ayuda Alimentaría, garante del Convenio de Londres en la materia.

Así mismo, se impulsará la aplicación del principio "La responsabilidad de proteger" que deberá tener una importancia crucial para la protección de civiles y la AH[9].

La Cooperación Española reforzará los mecanismos de intercambio de información con el resto de los donantes y actores humanitarios para mejorar la asignación de recursos en función de la gravedad de las crisis, a modo de evitar duplicidades y de atender a las "crisis olvidadas

Las principales mecanismos de financiación a los que la Cooperación Española se quiere sumar, son los siguientes:

- Llamamientos humanitarios de Naciones Unidas (consolidados y de emergencia; en inglés Consolidated Appeal Process CAP y Flash Appeal).
- España apoyará mecanismos concretos de financiación humanitaria como los Fondos comunes humanitarios y el Fondo de Emergencia de NNUU (Central Emergency Response Funds)
- Llamamientos humanitarios de la FICR y del CICR para desastres naturales el primero y para situaciones de violencia o conflictos armados en el segundo.
- Se fortalecerán el seguimiento y reporte de las actividades de estos Organismos , la participación activa en sus Órganos de Gobernanza cuando sea pertinente y factible, así como el intercambio de información operacional, técnica y de lecciones aprendidas.
- España seguirá apoyando el proceso de reforma humanitaria de NNUU, cuyo pilar esencial en materia de financiación son los CAPs y el CERF. España debe fomentar la realización de llamamientos de financiación conjuntos de NNUU (papel atribuido a OCHA)

iii) <u>Coherencia de políticas para el desarrollo</u>

Para insertar la acción humanitaria en el conjunto de la Cooperación Española (OE 5) es necesario que se aborden distintos ámbitos: política exterior, política de seguridad, políticas de salud, agricultura, medio ambiente, cambio climático.

Las siguientes dimensiones de la política de Acción Humanitaria de la Cooperación Española tienen implicaciones en materia de coherencia de políticas:

- Políticas de defensa: necesidad de procedimientos de trabajo conjunto para lograr sinergias. Por un lado, la dirección de toda acción exterior en la que se empleen medios civiles y militares para la Acción Humanitaria corresponde al Gobierno, concretamente al MAEC, a través de la AECID. Ello implica definir de modo coherente el papel de cada una de las instituciones para evitar elementos de ambigüedad. España apoya la aplicación de las Directrices de Oslo, apoyo que queda patente en la suscripción y fomento de los Principios de la Buena

[9] Resolución A/RES/60/1

Donación Humanitaria, principios que incluyen la aplicación de las Directrices, avalando el papel primordial de las organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. Por otro, es necesario dar prioridad a los medios civiles excepto cuando por razones de oportunidad, seguridad o de eficacia se considere conveniente el empleo de las fuerzas militares.

- Política exterior: necesidad de mejorar la coordinación interna en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en materia de Acción Humanitaria.
- Políticas comerciales: necesidad de mejorar la coordinación con las políticas comerciales debido a la relación existente entre las negociaciones en la Ronda Doha de Desarrollo y la eventual renegociación de un nuevo Convenio de Ayuda Alimentaría.

iv) Requerimientos en I+D y capital humano

De cara a mejorar la capacidad y la eficiencia de la respuesta humanitaria de la Cooperación Española (OE 1), desde la SECI, concretamente desde la Oficina de AH de la AECID, se propone:

- Fomentar el I+D+i, el desarrollo de capital humano y la gestión del conocimiento en acción humanitaria en España. Para ello se espera:

1. Promover la investigación en cuestiones humanitarias, particularmente la investigación aplicada, las instituciones académicas e institutos de pensamiento especializados y el intercambio de conocimiento en espacios de debate y encuentro.
2. Promover el I+D+i en cuestiones técnicas y tecnológicas relevantes para la puesta en marcha de las actividades sectoriales propias de la respuesta humanitaria - salud, agua y saneamiento, cobijo, nutrición y seguridad alimentaria, logística y TICs, entre otros.
3. Impulsar la capacitación de profesionales de la acción humanitaria de terreno y sede, tanto institucionales como de las ONGH, fomentando un intercambio formativo con el entorno internacional que facilite la posterior coordinación sobre el terreno con todos los actores.
4. Fomentar el I+D+i, el desarrollo de capital humano y la gestión del conocimiento en acción humanitaria en los países socios.
5. Apoyar la I+D+i local. En el caso particular de las tecnologías aplicadas a la respuesta humanitaria, se dará un enfoque de sostenibilidad y de tecnologías apropiadas que haga acopio del conocimiento y recursos locales.
6. Apoyar el desarrollo de las capacidades y el empoderamiento del capital humano de los países socios que participe en las respuestas humanitarias de éstos, incluyendo a la población afectada. Se hará énfasis en el desarrollo de las capacidades humanas que incidan directamente en la mejora de los procesos y mecanismos sociales e institucionales que articulen la respuesta humanitaria de los países socios.
7. Promover la gestión del conocimiento en los países socios sobre alerta temprana, prevención, gestión de crisis y rehabilitación adaptada a la realidad local.

- Avanzar en la gestión del conocimiento de la Acción Humanitaria de la cooperación Española, con especial énfasis en la elaboración e intercambio de lecciones aprendidas y en la desarrollo y puesta en práctica de metodologías de evaluación de impacto.

v) Educación para el Desarrollo y Comunicación Social

Contribuir a la toma de conciencia de la ciudadanía sobre los debates humanitarios para fomentar un interés solidario y crítico. Para el cumplimiento de este objetivo se demandan líneas estratégicas prioritarias en cuanto a sensibilización, formación, investigación, incidencia política y movilización.

- Sensibilizar a la ciudadanía a través de acciones de sensibilización y de difusión de los principios humanitarios y demás conceptos clave de la acción humanitaria.
- Formación a través de acciones de educación formal y no formal dirigidas a los agentes de cooperación.
- Fomentar la investigación de las cuestiones humanitarias y apoyar a las entidades académicas y de investigación.
- Impulsar la aparición de temas de acción humanitaria en foros nacionales e internacionales.

vi) Coordinación de actores

Se avanzará en el desarrollo de mecanismos de coordinación de los actores de AH bajo la coordinación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Los actores a coordinar en este ámbito serán, entre otros :

- Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que hagan acción humanitaria:
- El Ministerio del Interior /Protección Civil (pues Protección Civil es una DG del Ministerio del Interior)
- El Ministerio de Defensa
- Organizaciones No Gubernamentales especializadas en acción humanitaria
- CONGDE
- Universidades y Centros de Investigación

11. INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

La Comisión de Seguimiento y Desarrollo del Plan Director y PACI del Consejo de Cooperación del Desarrollo está finalizando un documento de análisis sobre los diferentes instrumentos de la Cooperación Española. Además, los diferentes actores están haciendo un ejercicio de autodefinición y análisis sobre su especificidad, rol, especialidad, ventaja comparativa e instrumentos más idóneos para canalizar su ayuda para alimentar el Plan Director. Ambos elementos permitirán afinar mejor la definición instrumental en este capítulo.

Algunos elementos:

- La Acción Humanitaria deja de ser considerada instrumento, y tiene espacio y capítulo propio
- Se hará una diferenciación entre instrumentos bilaterales, instrumentos multilaterales, instrumentos para la Educación para el Desarrollo e Instrumentos de Investigación y Desarrollo.

Listado preliminar de instrumentos a considerar:

- Instrumentos de cooperación bilateral y regional:
  - Instrumentos de ayuda programática: Apoyo presupuestario general (GBS), apoyo presupuestario sectorial, Apoyo territorial amplio (TWAP)
  - Proyectos y programas
  - Asistencias Técnicas
  - Convenios ONGD (reformados)
  - Acuerdo de asociación para el desarrollo (instrumento para la vinculación entre sector privado, público, ONGD, universidades, etc.)
  - Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)
  - Fondo de Concesión de Microcréditos
  - Conversión de Deuda
  - Etc.

- Instrumentos de cooperación multilateral:
  - Contribuciones Generales
  - Aportaciones a Fondos Fiduciarios Multidonantes

- Programas multi-bilaterales

- Instrumentos de cooperación en el ámbito de Educación para el Desarrollo:
  - Programas locales de Educación para el Desarrollo
  - Convocatoria específica de Educación para el Desarrollo para ONGDs, universidades y otros actores

- Instrumentos de cooperación para la Investigación para el Desarrollo (I+D):
  - Proyectos y Convenios para Estudios sobre el Desarrollo.
  - Evolución de los Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI) y de cooperación científico-técnica y cultural.
  - Evolución de Becas y lectorados

11.1 Gestión de la Deuda Externa

11.1.1 Principios rectores

El marco fundamental de la gestión de deuda externa viene dado por la Ley 38/06 Reguladora de la gestión de la deuda externa (Ley de deuda). En su artículo 3 se fijan los principios que deben regir este instrumento, de entre los que destacan los siguientes:

- Las actuaciones en materia de deuda externa son el instrumento adecuado para hacer frente a los problemas de sobreendeudamiento. Es en esos casos cuando debe recurrirse a operaciones de deuda. Esto hace de las actuaciones de deuda un instrumento especial y difícilmente sustitutivo de otros en estos casos; en ausencia de problemas de sobreendeudamiento existen instrumentos más adecuados para canalizar la cooperación.
- Cooperación al desarrollo: las medidas en materia de deuda externa se adaptarán a las necesidades de desarrollo de los países deudores y serán proporcionales a sus problemas financieros. Referido a la conversión de deuda, la ley prevé que se financien proyectos que promuevan el desarrollo de los países beneficiarios de acuerdo con sus prioridades, de acuerdo con el principio de soberanía local del proceso de desarrollo. Para ello, en la conversión de deuda, se fomentará en primer lugar la participación de actores locales, primando el apoyo al tejido productivo y asociativo local.
- Coordinación interna continua entre el Ministerio de Economía y Hacienda, gestor de la deuda externa, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. De hecho, se prevé que "el tratamiento de la deuda externa se considerará como una de las actuaciones prioritarias de cooperación financiera dentro de los Planes Directores de la Cooperación Española". Este principio conecta directamente con el objetivo del actual Plan Director de lograr la coherencia en la política de desarrollo.
- Coordinación multilateral: para que las actuaciones de deuda tengan el máximo impacto es fundamental que estén articuladas multilateralmente con la mayor participación de acreedores posible. La política española de gestión de la deuda externa será consistente con los compromisos asumidos en el marco multilateral y estará coordinada con las Instituciones Internacionales relacionadas.
- Condicionalidad: las actuaciones en materia de deuda deben ir acompañadas de medidas por parte del país beneficiario para solucionar los desequilibrios subyacentes al problema de sobreendeudamiento, prestándose especial atención a que los países beneficiarios de tratamientos de deuda se comprometan de forma expresa y verificable a reducir en nivel de pobreza entre otros objetivos de desarrollo. Se trata de nuevo de garantizar la calidad de los esfuerzos de ayuda.
- Transparencia, control parlamentario y participación de la sociedad civil.

Todos estos principios deben llevar a una política de gestión de deuda vinculada con la política de cooperación española, conforme a las prioridades y estrategias generales previstas en este Plan Director, integrada en el marco multilateral, consistente con la política de la Hacienda Pública e inspirada por la coherencia de conjunto que establece el artículo 7.3 de la Ley 38/2006.

Las referencias de la política de gestión de deuda externa son varias, tanto a nivel interno como multilateral. **A nivel interno** destaca:

- Como ya se ha señalado, la referencia fundamental es la Ley 38/06 Reguladora de la gestión de la deuda externa (Ley de deuda)
- Junto a ésta, la Ley Cooperación Internacional para el Desarrollo 1998, así como el propio Plan Director y los documentos de estrategia y de país correspondientes

A nivel multilateral:

- Declaración del Milenio (especialmente la meta 15 del Objetivo 8)
- Consenso de Monterrey de Financiación al Desarrollo de Monterrey 2002
- Declaración de París sobre eficacia de la Ayuda 2005 y Agenda para la Acción de Accra 2008
- Consenso Europeo de Desarrollo 2005
- Recomendaciones del 2001 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de desligar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a los Países Menos Adelantados.
- Iniciativa HIPC (de alivio de la deuda de los países más pobres y endeudados) y la iniciativa MDRI (de alivio de deuda multilateral), principales referencias en el tema.
- El Club de París, con sus acuerdos negociados y su enfoque Evian de tratamiento de deuda de los países de renta media
- Marco de sostenibilidad de deuda del FMI y del Banco Mundial

11.1.2 Prevención del sobreendeudamiento y sostenibilidad de deuda

El objetivo en materia de cooperación de las actuaciones en materia de deuda externa será la lucha contra los problemas de sobreendeudamiento, en aquellos países en los que se presenten. Los esfuerzos en este sentido se canalizarán, en primer lugar, en el ámbito multilateral, con objeto de coordinar al mayor número de acreedores y maximizar el alivio concedido. Esto es especialmente importante para los países de renta media, en los que la acción internacional es esencial.

La referencia fundamental para la estimación de los problemas de sobreendeudamiento es el marco de sostenibilidad desarrollado por el FMI y el Banco Mundial. Igualmente se tendrá en cuenta el nivel de renta y los casos en los que se hayan sufrido catástrofes naturales o crisis humanitarias.

El complemento necesario de las operaciones de deuda es la prevención de nuevos casos de sobreendeudamiento, tal como establece el Consenso de Monterrey. Esto exige una política de endeudamiento prudente por parte de los países deudores y un préstamo responsable por parte de los países prestamistas. La comunidad internacional ha tomado conciencia creciente de este problema y por ello ha articulado numerosos instrumentos en este sentido. Sin embargo, existen todavía importantes retos siendo el principal conseguir que se sumen a estos instrumentos todos los prestamistas, puesto que, una vez más, solo los esfuerzos multilaterales pueden garantizar el éxito. España seguirá promoviendo la suscrip-

ción por el mayor número de prestamistas de los principios de préstamo responsable y asumirá esos principios en su política de préstamo.

11.1.3 Inicativas HIPC y MRDI

Las iniciativas de alivio de deuda de los países más pobres y endeudados (HIPC y MDRI según sus siglas en inglés) son la referencia fundamental en el tratamiento de deuda de los países más pobres y endeudados.

Aparte de los amplios esfuerzos ya realizados (destacando el fuerte aumento de condonaciones voluntarias) hay importantes retos que es necesario acometer.

En primer lugar, a la fecha de este Plan Director hay 18 países que todavía no han llegado al punto de culminación (frente a 23 que ya lo han alcanzado). Esto implica que resta todavía un importante esfuerzo de condonación y una tarea de apoyo a esos 18 países para que alcancen el punto de culminación lo antes posible.

Por otro lado, incluso para los países que ya han alcanzado el punto de culminación no es siempre fácil que todos los acreedores concedan el alivio de deuda correspondiente. Especialmente aquellos países que están expuestos a los llamados "fondos buitre" (vulture funds) y cuyas deudas no sólo no son condonadas sino que son reclamadas judicialmente.

España debe seguir trabajando en el apoyo a la llegada al punto de culminación y una vez alcanzado, en la formalización de la correspondiente condonación obligatoria y voluntaria adicional, solicitando a todos los acreedores su cumplimiento con la HIPC y contribuyendo a las iniciativas de apoyo a los países HIPC frente a los llamados "vulture funds".

Por otra parte, España seguirá participando en las reuniones internacionales sobre la ampliación de deuda condonada como hizo en relación a la deuda del BID en el marco de la MDRI.

11.1.4 Club de París y Enfoque Evián

El Club de París es el foro de coordinación en materia de deuda. Su gran ventaja es que es un foro multilateral y por lo tanto sus actuaciones comprometen a los principales acreedores oficiales. Además tiene un claro efecto arrastre respecto de los acreedores no miembros.

España debe contribuir a que el Club de París busque soluciones sostenibles para los problemas de deuda a los que se enfrente junto al resto de Organismos Internacionales financieros. Asimismo, España promoverá en el marco del Club de París los debates relevantes en cada momento sobre deuda externa. Finalmente deben promoverse las medidas necesarias para asegurar que el Club de París dispone del instrumental adecuado para hacer frente a los problemas de deuda externa.

En el marco de la aplicación de la HIPC, España aplicará su posición avanzada en materia de sostenibilidad de deuda condonando toda la deuda contraída con anterioridad a 31 de diciembre de 2003 y promoviendo la asunción por parte del resto de miembros de compromisos similares.

Además liderará la aplicación adecuada del enfoque Evián para países de renta media, de modo que pueda darse respuesta apropiada a los problemas de sobreendeudamiento que sufran.

11.1.5 Posicionamiento en el marco multilateral

El Gobierno intensificará su participación en el diseño de las políticas para el tratamiento de la deuda en las instituciones financieras multilaterales o en cualesquiera otros foros de decisión con el objetivo de jugar un papel muy activo y destacado en la escena internacional con el fin de compatibilizar la gestión de la deuda externa mediante los instrumentos contemplados por esta Ley con la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Asimismo, adoptará una posición explícita y comprometida ante las iniciativas internacionales relativas a la deuda externa, especialmente, en lo que se refiere a la creación de mecanismos de prevención de nuevas crisis de sobreendeudamiento o a la constitución de instancias de arbitraje, que traten las posibles situaciones de impago, garantizando al mismo tiempo, un reparto equitativo de los costes del ajuste para acreedores y deudores.

Las actuaciones en estos foros serán transparentes para con la sociedad española, de acuerdo a la Ley 38/2006.

11.1.6 Actuaciones bilaterales. La conversión de deuda

En el ámbito bilateral, España continuará sus esfuerzos para utilizar el margen de acción que las normas multilaterales permiten orientándolo a resolver problemas de sobreendeudamiento.

Los esfuerzos españoles bilaterales seguirán teniendo como instrumento central la conversión de deuda, que se orientará a la financiación de proyectos de desarrollo derivados de las prioridades de desarrollo del país beneficiario y que promocionen el tejido productivo local. Asimismo promoverá el "canje de deuda por educación" para países sobreendeudados. La Administración española será activa en materia de gestión de deuda externa constituyéndose como una referencia en la escena internacional.

El CAD establece como obligatorio informar de la Ayuda ligada también por operaciones de deuda, por lo que se informará del monto de cada una de las conversiones que finalmente resulta ligado a la adquisición de bienes y servicios españoles.

En la gestión de los programas de conversión se dará voz a la sociedad civil de modo que aporten su visión sobre las necesidades de los países beneficiarios.

Asimismo, se dispondrá del marco más amplio posible de instituciones entre las cuales seleccionar aquella que será miembro del comité técnico de gestión del fondo de contravalor.

11.1.7 Coherencia y coordinación: transparencia y planificación de la cooperación española

La coordinación debe garantizar la coherencia de la política de gestión de deuda con las políticas de desarrollo y debe llevar a la existencia de un único discurso en materia de gestión de deuda tanto en los Organismos Internacionales Financieros como los no financieros. Asimismo, la coordinación debe

asegurar la coherencia de los tratamientos de deuda con las políticas de desarrollo adoptadas respecto de cada país.

De cara a fortalecer la planificación, se realizarán previsiones de las actuaciones esperadas para el año siguiente y, también, para un periodo de tres años durante el año previo a la elaboración de los Planes Directores. Estos datos serán incorporados en el Documento Estrategia País de la Cooperación Española correspondiente y en la Comisión Mixta, para lo que participará en la elaboración el Ministerio de Economía y Hacienda. Cuando sea posible, en las previsiones de las operaciones de conversión se incluirá el sector al que se dedicará la operación de conversión correspondiente.

Las previsiones realizadas serán revisadas semestralmente con objeto de fortalecer la coordinación entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

12. RECURSOS Y PREVISIONES PRESUPUESTARIAS

En este apartado se definirán las previsiones presupuestarias para el periodo 2009-2012.

Para ello, ya se han elaborado escenarios presupuestarios de crecimiento, basados en orientaciones básicas de asignación en función de los diferentes compromisos adquiridos

5

13. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DIRECTOR

13.1 Sistema de información, comunicación y gestión del conocimiento en base al seguimiento y evaluación en el IIIPD de la CE

Parte de la calidad de un plan reside en diseñar un sistema de seguimiento y evaluación ambicioso. La apuesta por llevar a la práctica el enfoque del III PD, en lo que respecta al sistema de información, es un reto sin precedentes en la CE, ya que apuesta de forma decidida por pasar a una gestión para resultados de desarrollo. La premisa para el funcionamiento de tal enfoque en el ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación será el decidido liderazgo y motivación a nivel político por la toma de decisiones en base a resultados de desarrollo y no sólo en base a insumos (recursos financieros básicamente), con las necesidades de gestión de la información que ello supone

A continuación se exponen el objetivo, procesos, los requisitos, los principios, y algunos elementos de la instrumentación del **sistema de seguimiento y evaluación** del III Plan Director.

El ***objetivo*** de este sistema de seguimiento y evaluación será (1) el **conocimiento,** la **comunicación** acerca de si la implementación del IIIPD **contribuye** a sus objetivos y, en su caso, (2) **tomar las decisiones** oportunas para su ajuste de manera flexible y (3) **aprender** y rendir mutuamente cuentas de todo el proceso para mejorar el desempeño.

Como **procesos** esperados de este sistema, se esperan los siguientes:

- Este sistema generará información que se orientará a ese objetivo global, por medio del **análisis y agregación** de la información necesaria por cada uno de los niveles: operativo, estratégico y político-estratégico. El proceso de seguimiento es el elemento que da coherencia a la planificación y permite integrar de forma eficiente la evaluación en el ciclo de la intervención. Las actividades de seguimiento se efectuarán de manera continua.
- Este sistema garantizará el seguimiento y evaluación de los ámbitos estratégicos y de las prioridades geográficas, horizontales y sectoriales del III Plan Director.
- Este sistema establecerá la utilidad, el proceso de toma de decisiones y responsables de realizar el seguimiento y evaluación en los siguientes niveles de análisis y agregación: el nivel político (nivel de política de desarrollo y cooperación), estratégico (nivel regional, sectorial y/o temático) y operativo (nivel de país socio).

Los requisitos que vertebran el mismo y que actúan como condición necesaria son los siguientes:

- La necesidad de un liderazgo y responsabilidad estratégica, que dote al sistema de utilidad para la toma de decisiones en base a la evidencia de resultados para el desarrollo,
- Partir de las necesidades de información de los actores y, consecuentemente, de la necesidad de diferentes niveles de agregación y análisis de la información (política, estratégica y operativa)
- Necesidad de descentralización de la responsabilidad del seguimiento a cada uno de los niveles,

- Dotar al sistema de adecuadas capacidades e incentivos.
- Enfoque de proceso flexible, en base a los aprendizajes y a la mutua rendición de cuentas, para su adaptación y ajuste.
- Apropiación y alineamiento con los países socios y de armonización con otros donantes.

Los **principios** de este sistema de seguimiento y evaluación que garanticen la calidad y coherencia en la gestión para resultados de desarrollo en cada nivel de análisis serán el rigor, la utilidad, la independencia de criterio pero con integración en el proceso de toma de decisiones, la participación y la descentralización.

13.2 Instrumentación del sistema: responsabilidad, metodología, indicadores, responsabilidad y rol de la red de seguimiento y evaluación

Serán elementos esenciales del sistema de seguimiento y evaluación los siguientes:

- Partiendo de las necesidades de información del marco de resultados, el III PD prevé el seguimiento y evaluación, según diferentes niveles de análisis y agregación, de las intervenciones. Se llevará a cabo con unos principios básicos comunes sobre metodología, análisis y agregación desde lo operativo a lo estratégico, pero, según los casos, con metodologías específicas.

  Se realizará el seguimiento y evaluación tanto a nivel estratégico como operativo de los diferentes ámbitos y prioridades del IIIPD que pasamos a describir:

  - **Los ámbitos estratégicos:** Asociación en el terreno, multilateralismo, coordinación de actores, coherencia de políticas, educación apara el desarrollo y sensibilización social, investigación para el desarrollo y capital humano.
  - **Las prioridades sectoriales: gobernabilidad democrática,** Desarrollo Rural y Agrario, Servicios sociales, Promoción del tejido económico y empresarial, Medio ambiente y desarrollo sostenible, Cultura y desarrollo, Género y desarrollo.
  - **Las prioridades geográficas.**
  - **Las prioridades transversales y horizontales:** género, sostenibilidad medioambiental, gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo institucional, respeto y valorización de la diversidad cultural, defensa de los derechos humanos.

  Todo ello en coordinación y colaboración, por un lado, con los actores de la Cooperación Española y, por otro, de otros países socios y otros donantes implicados

- Independientemente del nivel de análisis y agregación, la SECI, además de ser responsable de los niveles de análisis y agregación más estratégicos, será la responsable, en base al IIIPD, de la calidad del sistema de seguimiento y evaluación de la CE, por tanto será la responsable de verificar que existen las capacidades, incentivos y el liderazgo adecuado para la implementación y evaluación del sistema de seguimiento y evaluación. Un elemento esencial en el sistema de seguimiento y evaluación

serán las OTC de la AECID, que tendrán una responsabilidad clave de análisis de necesidades de información para la coordinación y complementariedad de los diferentes actores.

- Ese sistema establecerá, en base a las necesidades de información en y para cada nivel de análisis, (1) una metodología común para establecer, en base a la gestión para resultados de desarrollo (GpR), la contribución de las intervenciones de la CE al desarrollo en sus zonas o temáticas de actuación y (2) con la premisa de que son un medio y no un fin, un número limitado de indicadores comunes (asociados a unas fuentes y responsables de verificación) y (3) normas de flexibilidad que permitan el ajuste y mejora del sistema de seguimiento y evaluación durante su implementación, y aseguren un correcto equilibrio entre la mutua rendición de cuentas y el aprendizaje. Se realizará con indicadores específicos, medibles, aceptables en coste, relevantes y adaptados a la singularidad de los actores, ámbitos estratégicos y de las prioridades geográficas, horizontales y sectoriales, de los que se establecerá línea de partida y metas.

- Gracias a un conjunto de indicadores comunes (y sus fuentes y responsables de verificación) asociados a cada resultado, se podrá, por un lado, a nivel externo analizar y agregar la "contribución" para el desarrollo y agregar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, la viabilidad y el impacto en desarrollo y consecución de los ODM a escala de la zonas de actuación, y evaluar los avances que vaya habiendo en la aplicación de las prioridades del IIIPD y de los principios de apropiación, alineamiento, armonización y coherencia. Por otro lado, a nivel interno se podrá estimar el cumplimiento de resultados de gestión y de proceso. Fijando unos indicadores de base al comienzo del período del IIIPD se podrá hacer una evaluación de la posición de partida y diseñar la estrategia de cada uno de los ámbitos del IIIPD.

- Desde el nivel estratégico hasta el operativo, se diseñarán, por medio de estudios de base, diferentes tipos de indicadores que aporten la información y conocimiento referentes a insumos y presupuesto (inputs), a actividades (outputs), a resultados, procesos, capacidades y cambio (outcomes) y, en la medida de lo posible, de impacto (contribuciones al desarrollo). Los estudios de base tratarán de garantizar la coherencia interna inicial de las intervenciones desde el nivel operativo al estratégico. Sin embargo, el seguimiento y evaluación serán flexibles para garantizar y ajustar dicha coherencia.

- Se incentivará la existencia de un/a responsable de seguimiento y evaluación de cada institución, departamento e intervención, así como de cada actor que se integre en el IIIPD, desde el nivel más operativo, hasta el más político. Se incentivará la planificación y presupuestación de los sistemas de seguimiento y evaluación, especialmente en lo referente a capacidades y liderazgo necesario para conseguir el equilibrio óptimo entre mutua rendición de cuentas y aprendizaje. Se recomienda que un porcentaje de toda intervención se destine a la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de calidad (de entre el 1-3% para seguimiento y entre el 3-5% para evaluación). Para poder verificar el cumplimiento de este requisito, en el marco presupuestario y en el PACI se desglosará la cantidad destinada a seguimiento y evaluación (por separado), de forma que no se incluirá, como hasta el momento, en costes administrativos.

- En el marco de los órganos de gobierno y consultivos y otros no formales de la CE, se creará un grupo de seguimiento y evaluación de carácter técnico y formado por responsables de seguimiento y evaluación de cada actor de la cooperación española a diferentes niveles, político, estratégico y operativo, que permita informar periódicamente a los órganos de gobierno y consultivos en el proceso de

toma de decisiones .Este reto redundará además en una agenda evaluadora menos compleja y dispersa, y de mayor impacto con los países socios.

13.3 Calendario del sistema de seguimiento y evaluación:

La política de desarrollo de la CE será objeto, a fin de reforzar la calidad, eficiencia y eficacia de los resultados de desarrollo y de su ejecución, de un seguimiento y evaluación que se desarrollará en tres etapas. En cada una de estas tres etapas se agregará la información, para dar coherencia al sistema desde lo operativo hasta lo estratégico:

En la primera etapa, de evaluación ex ante, se identificarán y evaluarán en particular las necesidades a medio y largo plazo de las zonas de actuación, los objetivos que deben alcanzarse (contribución a los ODM), resultados de gestión interna a garantizar, y la calidad y capacidad de los dispositivos de ejecución necesarios. Todo lo anterior servirá para la construcción de la línea de base o partida del sistema de seguimiento y evaluación de la CE.

En la segunda etapa, de seguimiento se lleva a cabo anualmente durante el período de ejecución del IIPD. Es una pieza clave del sistema. En ella se examina el grado de ejecución del mismo, por un lado y, por otro, se establecen las bases para determinar el grado de contribución de las intervenciones al desarrollo. Es conveniente reforzar la coherencia entre los PACI, los DEG y las Programaciones Operativas. Para ello el PACI, además de vincular de forma agregada origen y destinos presupuestarios, así como presupuestos, compromisos, desembolsos y momentos en que se ejecutan, hará, en la medida de lo posible, seguimiento de la contribución de las herramientas DEG a resultados de desarrollo. Es decir, no sólo se hará seguimiento de insumos financieros, sino también de procesos y productos intermedios y, en la medida de lo posible, de la contribución a resultados de desarrollo.

En 2010, este seguimiento adoptará la forma de un informe de evaluación intermedia con entidad propia, donde se propondrán medidas para mejorar la calidad de las estrategias, instrumentos y de su ejecución.

En el primer semestre de 2012, la evaluación consistirá en un informe de evaluación *final* de carácter sumativo y formativo para el siguiente (IV) PD, que se diseñará en los últimos meses de 2012 en base a los aprendizajes de dicha evaluación final. Esta evaluación contará con toda la información generada, agregada y analizada por el sistema hasta el momento.

El objetivo de este seguimiento y evaluación será extraer, con respecto a la política de desarrollo de la CE, conclusiones pertinentes acerca de los factores que hayan podido contribuir al éxito o al fracaso de la realización de las estrategias e instrumentos, su impacto y su incidencia sobre las prioridades de la CE.

13.4 Propuesta de un marco de sistema de gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación y niveles de análisis

Nivel de agregación y análisis del SyE en el IIIP	Responsables de la evaluación
III Plan Director	DG POLDE
Ámbitos estratégicos (Asociación en el terreno, multilateralismo, coordinación de actores, educación apara el desarrollo y sensibilización social, investigación para e desarrollo y capital humano)	DG POLDE/ otros actores
Estrategias horizontales y transversales (género, sostenibilidad medioambiental, gobernabilidad, participación ciudadana y desarrollo institucional, respeto y valorización de la diversidad cultural, defensa de los derechos humanos).	DG POLDE/ otros actores
Estrategias sectoriales (gobernabilidad democrática, Desarrollo Rural y Agrario, Servicios sociales, Promoción del tejido económico y empresarial, Medio ambiente y desarrollo sostenible, Cultura y desarrollo, Género y desarrollo)	DG POLDE/ otros actores
Estrategias geográficas	DG POLDE / OTC
Programas operativos	AECI
Planes Anuales (PACI)	DG POLDE
Proyectos bilaterales	AECI / OTC / Directores de proyecto
Proyectos ONGD / Convenios ONGD (evaluación intermedia)	ONGD / AECI / Comisión de seguimiento

5